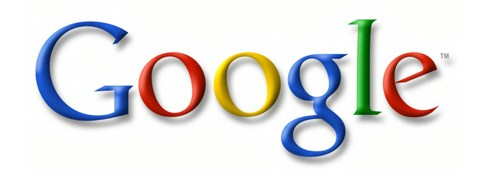
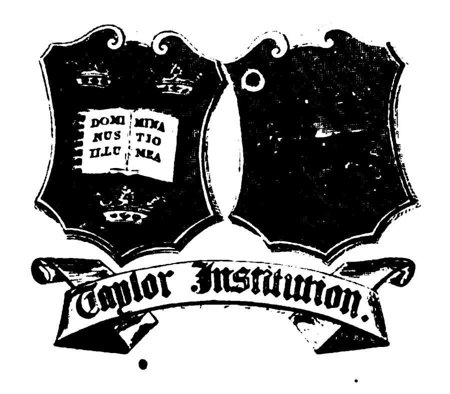


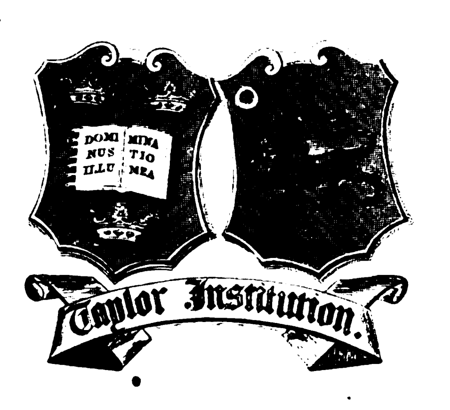



DOMI NUS ILLU MINA TIO MEA
Taylor Institution.








DOMI NUS ILLU MINA TIO MEA
Taylor Institution.







Lehrbuch der Finanzwissenschaft.



Lehrbuch

der

Finanzwissenschaft.

Als

Grundlage für Vorlesungen und Selbststudium

mit

Vergleichung der Finanzsysteme und Finanzgesetze von England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Rußland.

Von

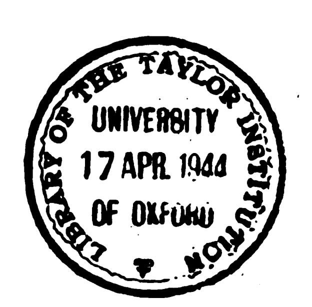
Dr. Lorenz von Stein.

Dritte, vielfach verbesserte und vermehrte Auflage.



Leipzig:
F. A. Brockhaus.

1875.


LIBRARY OF THE TAYLOR INSTITUTION
UNIVERSITY
17 APR 1944
OF OXFORD

Vorwort zur dritten Auflage.

Es ist nur durch die freundliche Aufnahme, welche die zweite Auflage meines Lehrbuchs (1871) gefunden, möglich geworden, in dieser neuen Auflage auch mit den neuesten Fortschritten der Wissenschaft sowol als mit denen der Gesetzgebung gleichen Schritt zu halten. Es wird vielleicht ein nicht unwesentliches Moment für den Werth des hier aufgestellten und festgehaltenen Systems sein, daß dasselbe sich vollkommen fähig zeigt, sowol neue Auffassungen als neue Strömungen der Gesetzgebung in sich zu verarbeiten, ohne sich selber ändern zu müssen. Abgesehen von der mehr formalen Umstellung des Staatshaushalts, der sich zweckmäßiger an die Spitze stellt, und einer durchgreifend neuen Bearbeitung vieler einzelnen Theile wird der Leser das eigentlich Neue in der Durchführung des Gedankens der Einkommensbesteuerung durch alle einzelnen Steuern finden, wodurch auch die ganze Lehre von den indirecten Steuern eine neue Gestalt gefunden hat. Ich wäre glücklich, wenn der Gegenstand damit eingehender Betrachtung unterzogen und vielleicht eine definitive Basis für die Untersuchung desselben gefunden werden könnte.

Vor allem aber muß ich meinem hochverehrten Freunde, dem Herrn Dr. Besobrasof, Mitglied der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften und Professor in Petersburg, hiermit meinen Dank abstatten. Das vorliegende Werk verdankt seiner Güte das, was ihm jetzt erst die Berechtigung gibt, eine Vergleichung des Finanzwesens aller großen Staaten Europas zu sein, und wodurch es sich vor allen andern auszeichnet: die Aufnahme der Finanzzustände und Finanzgesetzgebung Rußlands in die europäische

Finanzwissenschaft. Alle Mittheilungen über Rußland stammen aus seiner Feder, und ich darf hinzufügen, daß bei dem engen Raum, den die Oekonomie des Werkes denselben zuweisen mußte, wol selten ein umfassenderes und lichtvolleres Bild so schwieriger Verhältnisse geboten worden ist. Es gereicht dem vorliegenden Werke zur Ehre, dem ersten Manne der russischen Finanzwissenschaft eine so wesentliche Erfüllung seiner Aufgabe verdanken zu dürfen. Wenn ich das Glück gehabt hätte, daß auch deutsche Männer unserer Wissenschaft sich in gleicher Weise dem Unternehmen angeschlossen hätten, wie viel wäre dann für eine solche Arbeit gewonnen worden! Leider ist mir Hecht's „Badisches Steuersystem" zu spät zugekommen, um diese werthvolle Arbeit noch benutzen zu können. Ebenso die geschmackvolle Schrift von Dr. Vict. von Brasch „Die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich" und die von Dr. L. von Bilinski „Die Luxussteuer als Correctiv der Einkommensteuer". Fr. J. Neumann's Gutachten: „Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt" (Verein für Socialpolitik), gleichfalls soeben erst erschienen, ist im ganzen wie Bilinski's Arbeit zum Theil ein Beweis, wie viel nutzlose Subjectivität man verschwendet, wenn man definitiv daran festhält, statt klarer organischer Grundbegriffe allgemeine Eindrücke und Vorstellungen als Wissenschaft zu betrachten.

Die vielfachen frühern, nur durch eine hartnäckige Krankheit des Verfassers erklärbaren Citaten- und Druckfehler wird der Leser in vorliegender Auflage wol ziemlich vermieden sehen. Dagegen wird die Mittheilung einiger Formulare der französischen und italienischen Inscriptions vielleicht interessiren, da wir doch der Zeit entgegengehen, wo endlich einmal auch Deutschland neben seiner deutschen Bank, seinem deutschen Papiergelde und seiner deutschen Verzehrungs-Klassensteuer auch seines deutschen Großen Staatsschuldenbuches bedürfen wird.

Wien, October 1874.

Lorenz von Stein.

Inhalt.

Einleitung.

Die Finanzwissenschaft und die Staatswirthschaftslehre.

Erstes Buch.

Die eigentliche Staatswirthschaft.

Erstes Hauptstück.

Der Staatshaushalt.

B. Staatsbuchhaltung und Staatskassenwesen.

Zweites Hauptstück.

Das öffentliche Recht der Staatswirthschaft.

A. Die staatswirthschaftliche Gesetzgebung.

B. Das staatswirthschaftliche Verordnungsrecht.

C. Die Selbstverwaltung in der Staatswirthschaft.

Drittes Hauptstück.

Das Controlsystem der Staatswirthschaft.

Zweites Buch.

Die Staatsausgaben.

Drittes Buch.

Staatseinnahmen und Finanzwissenschaft.

I. Die Finanzverwaltung.

II. Die Staatseinnahmen.

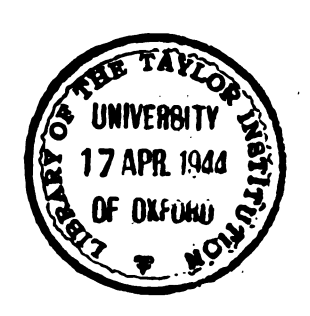
Dritter Theil.

Die Gebühren.

Zweites Hauptstück.

Die Steuern.

Allgemeiner Theil.


LIBRARY OF THE TAYLOR INSTITUTION
UNIVERSITY
17 APR 1944
OF OXFORD

Vorwort zur dritten Auflage.

Es ist nur durch die freundliche Aufnahme, welche die zweite Auflage meines Lehrbuchs (1871) gefunden, möglich geworden, in dieser neuen Auflage auch mit den neuesten Fortschritten der Wissenschaft sowol als mit denen der Gesetzgebung gleichen Schritt zu halten. Es wird vielleicht ein nicht unwesentliches Moment für den Werth des hier aufgestellten und festgehaltenen Systems sein, daß dasselbe sich vollkommen fähig zeigt, sowol neue Auffassungen als neue Strömungen der Gesetzgebung in sich zu verarbeiten, ohne sich selber ändern zu müssen. Abgesehen von der mehr formalen Umstellung des Staatshaushalts, der sich zweckmäßiger an die Spitze stellt, und einer durchgreifend neuen Bearbeitung vieler einzelnen Theile wird der Leser das eigentlich Neue in der Durchführung des Gedankens der Einkommensbesteuerung durch alle einzelnen Steuern finden, wodurch auch die ganze Lehre von den indirecten Steuern eine neue Gestalt gefunden hat. Ich wäre glücklich, wenn der Gegenstand damit eingehender Betrachtung unterzogen und vielleicht eine definitive Basis für die Untersuchung desselben gefunden werden könnte.

Vor allem aber muß ich meinem hochverehrten Freunde, dem Herrn Dr. Besobrasof, Mitglied der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften und Professor in Petersburg, hiermit meinen Dank abstatten. Das vorliegende Werk verdankt seiner Güte das, was ihm jetzt erst die Berechtigung gibt, eine Vergleichung des Finanzwesens aller großen Staaten Europas zu sein, und wodurch es sich vor allen andern auszeichnet: die Aufnahme der Finanzzustände und Finanzgesetzgebung Rußlands in die europäische

---

Besonderer Theil.

Die einzelnen Arten der indirecten Steuern.

A. Die Verzehrungssteuern.

B. Die Genußsteuern.

C. Der Zoll.

Dritter Theil.

Die Einkommensteuer.

Drittes Hauptstück.

Der Staatscredit.

Einleitung.

Erster Abschnitt.

Der Finanzcredit.

Zweiter Abschnitt.

Das Staatsschuldenwesen.

A. Wesen der Staatsschuld.

B. Die Staatsschuldenverwaltung.

Das System der Staatsschuldenverwaltung.

Einleitung.

Die Finanzwissenschaft und die Staatswirthschaftslehre.

Begriff und Inhalt der Staatswirthschaft und der Staatswirthschaftslehre.

Es ist allerdings kein Zweifel, daß die Finanzwissenschaft ein selbständiges und an und für sich bedeutsames Gebiet der Staatswissenschaft bildet. Allein es ist ebenso gewiß, daß sie selbst doch nur als Glied dieses großen Ganzen, dem sie angehört und das sie für ihren Theil erfüllt, ganz verstanden wird. Die Zeit ist vorbei, in der die einzelnen Abtheilungen der Staatswissenschaft als geschiedene Gebiete nebeneinander standen, jedes mit dem Anspruche, durch sich selbst ganz verständlich zu sein. Von diesem Standpunkte haben wir daher zunächst für das Folgende auszugehen.

Die Aufgabe, welche hier zu lösen ist, ist eine doppelte. Die erste zeigt uns die durch den Begriff des Staats gegebene organische Gestaltung des Gesammtlebens und weist nach, welche Stellung und Begrenzung die Finanzwissenschaft in diesem Systeme hat. Wir finden auf diesem Wege zunächst die formale Begriffsbestimmung in der Staatswirthschaft innerhalb des Staatsbegriffes. Gehen wir einen Schritt weiter, so erschließt sich uns dann das höhere Moment, welches jene Form beherrscht: das organische Wesen und die große Function der Staats-

wirthschaft im Gesammtleben mit ihrem Princip und ihren Consequenzen. Das zusammengefaßt wird dann zur eigentlichen Wissenschaft der Staatswirthschaft im ganzen, und der Finanzen im einzelnen.

Die zweite Aufgabe ist dann die historische. Sie enthält den Proceß, durch welchen jener formale und organische Inhalt den Denkenden einerseits und dem Staatsleben andererseits zum Bewußtsein kommt und als Literatur und Gesetzgebung seine objective Gestalt empfängt. Sie ist in ihrem Ergebnisse nicht minder reich als die erste; sie ist das ewig Werdende und Unfertige neben dem ewig Fertigen und in sich Ruhenden.

Wir müssen beide zu verbinden trachten.

Es darf gleich hier bemerkt werden, daß wir grundsätzlich den höhern Begriff der Staatswirthschaft an die Spitze stellen; es ist wol nicht mehr verstattet, die Finanzen und die Finanzwissenschaft anders als einen Theil der erstern zu betrachten, welcher erst durch jenen Sinn und Inhalt empfängt. Das Folgende wird dies näher zeigen.

Die Stellung der Staatswirthschaft in der Staatswissenschaft.

Seit die Grundbegriffe der Verwaltungslehre feststehen, wird es nicht mehr schwer sein, das formale Wesen der Staatswirthschaft darzulegen.

Die Staatswirthschaft bildet einen Theil desjenigen, was wir die Verwaltung des Staats im weitern Sinne nennen.

Der Staat ist die zur selbständigen und selbstthätigen Persönlichkeit erhobene Gemeinschaft der Menschen.

Als selbstthätige Persönlichkeit hat der Staat einen Organismus, mit welchem er seinen Willen bestimmt und ihm die Kraft zu seiner Verwirklichung verleiht. Diesen Organismus in seinen höchst verschiedenen Formen und Entwickelungsstadien nennen wir die Verfassung im weitern Sinne.

Die Verfassung des Staats ist wie der Wille im Menschen an sich vorhanden ohne Beziehung auf irgendeinen Gegenstand desselben. Wir nennen ihn ebendeshalb den Willen an sich. Seinen Gegenstand und Inhalt empfängt er aus dem wirklichen Leben des Staats.

Dem Wollen des Staats entspricht daher das zweite Moment in demselben, die That. Auch sie erscheint selbständig mit eigenem Organismus und eigenen Gesetzen, und heißt in dieser Selbständigkeit die vollziehende Gewalt.

In Wollen und Thun, in Verfassung und Vollziehen ist jedoch nur der abstracte Inhalt des Staats als höchste Form der Persönlichkeit gegeben.

Denn der Staat ist nicht blos eine Persönlichkeit an sich, sondern er ist zugleich eine wirkliche Persönlichkeit. Er enthält und umfaßt eine unendliche Menge wirklicher Lebensverhältnisse, die nach allen Seiten hin seine Aufgaben bilden und, indem sie seinen Körper ausmachen, beständig neue Forderungen an ihn und die Thätigkeit seines Willens stellen.

Es ergibt sich daraus, daß diese Thätigkeiten des Staats sich nach diesen gegebenen Verhältnissen des wirklichen Staatslebens ordnen und bestimmen. Es gibt daher weder einen wirklichen Staatswillen (einen Act der Verfassung), noch eine Staatsthätigkeit (Act der Verwaltung) ohne Gegenstand. Und da mithin diese Objecte der Staatsthätigkeit den Staat selbst erst zur wirklichen Thätigkeit bringen, so muß diese letztere ihrerseits sich nach der Natur, der Geschichte und den Bedürfnissen der wirklichen Lebensverhältnisse richten, sich nach ihnen eintheilen und durch sie in ihrem wesentlichen Inhalte bestimmt werden.

Auf diese Weise entsteht die wirkliche Thätigkeit des Staats, geordnet nach den Grundverhältnissen des wirklichen Lebens und diese zu ihrem Gegenstande machend. Und diese wirkliche Thätigkeit des Staats als systematische Function der Staatspersönlichkeit gedacht, nennen wir die Verwaltung des Staats im weitesten Sinne.

Der Inhalt dieser Verwaltung kann demnach dem Staate nicht willkürlich gegeben werden, sondern derselbe ist vielmehr objectiv der Inhalt des Gesammtlebens überhaupt. Und es folgt, daß die Zweige der Verwaltung mithin nichts anderes sind als die Grundverhältnisse des wirklichen Lebens.

Diese nun theilen sich in zwei große Gruppen.

Die erste umfaßt die Verhältnisse des einzelnen Staats zu andern Staaten, und enthält damit die Verwaltung der äußern Angelegenheiten und des Heerwesens.

Die zweite bezieht sich auf die Lebensverhältnisse des eigenen Staats. Sie enthält drei große Gebiete.

Das erste ist das Güterleben des Staats, welches ihm die wirthschaftlichen Bedingungen seiner Existenz gibt. Dies Güterleben als Gegenstand der Verwaltung im weitern Sinne bildet die Staatswirthschaft.

Das zweite ist das Verhältniß der einzelnen Persönlichkeiten zueinander, deren Selbständigkeit durch das Recht aufrecht gehalten wird. Das Recht als Gegenstand der Verwaltung im weitern Sinne bildet die Rechtspflege.

Das dritte Grundverhältniß ist das Bedürfniß nach der Entwickelung der Persönlichkeit, insofern dieselbe durch die Gemeinschaft bedingt wird. Diese Entwickelung sowol der wirthschaftlichen als der geistigen Persönlichkeit durch die Verwaltung ist die eigentliche Verwaltung oder die Verwaltung im engern Sinne oder alles, was wir die innere Verwaltung nennen, und deren Entwickelung wir an einem andern Orte versucht haben.

Die Staatswirthschaft ist demnach ein organischer — das ist durch die Natur des Staats selbst gegebener, also in allen Staaten, wenn auch in höchst verschiedener Gestalt und Entwickelung vorhandener Theil der Verwaltung; er ist als solcher dem Willen des Staats in der Verfassung unterworfen und besitzt seine eigene vollziehende Gewalt. In diesem Sinne bildet die Staatswirthschaft mit ihrer Aufgabe, ihrem Recht und ihrem selbständigen Organismus ein eigenes Gebiet der Verwaltung und damit einen eigenen Theil der Staatswissenschaft.

Aus diesem formalen Begriffe der Staatswirthschaft ergibt sich nun der Inhalt desselben, der uns auch Begriff und Inhalt der Finanzwissenschaft feststellt.

Ist nämlich die Staatswirthschaft demgemäß das unter dem Gesetze und der Vollziehung der staatlichen Persönlichkeit stehende Güterleben des Staats, so folgt, daß sie zunächst keinen andern Inhalt haben kann als denjenigen, den die absoluten Elemente des Begriffes vom Gut uns zeigen. Diese nun sind die Production, die Consumtion und die Reproduction, die in ewiger Wechselwirkung auch hier dasjenige bilden, was wir das Leben der Güter nennen. Nun zeigt die Güterlehre, daß diese elementaren Begriffe eine verschiedene Gestalt und verschiedenen Inhalt ge-

winnen, je nachdem die Persönlichkeit, der sie angehören, eine verschiedene ist. Für die Persönlichkeit des Staats nun empfangen daher jene drei Elemente der Erzeugung, Verzehrung und Wiedererzeugung ihre eigenthümliche Gestalt und ihren eigenthümlichen Namen. Sie sind bekannt und leicht verständlich.

Die Gütererzeugung für das wirthschaftliche Leben des Staats nennen wir die Staatseinnahmen, oder mit dem historischen Worte die Finanzen des Staats. Die Folge wird zeigen, daß sie einen wesentlich andern Charakter bei der Persönlichkeit des Staats haben, als bei der einzelnen.

Die Verzehrung ist im wirthschaftlichen Staatsleben gebildet durch die Ausgaben des Staats, die vermöge des Wesens der staatlichen Persönlichkeit die systematische Verwendung der Einnahmen nicht für seine individuelle Persönlichkeit, sondern für die Gesammtheit der Angehörigen des Staats bilden. Die Ausgaben des Staats sind daher principiell keine wirthschaftlichen Productionsverwendungen, sondern Verwaltungsausgaben.

Der Organismus und der Proceß, durch welchen sich der Staat diese reproductive Aufgabe einerseits zum Bewußtsein bringt, andererseits die wirkliche Erfüllung desselben controlirt, nennen wir die eigentliche Staatswirthschaft, deren praktischer Theil auch wol der Staatshaushalt genannt wird.

Die Wiedererzeugung ist nun eben durch diesen Begriff der Staatsausgaben gegeben. Sie kann und soll nicht darin bestehen, daß der Staat als einzelne Persönlichkeit reich werde, sondern vielmehr in der durch die Ausgaben vermittelten wirthschaftlichen Entwickelung aller Staatsangehörigen. Das nun geht zwar bis zu einem gewissen Grade durch die Natur der Sache selbst vor sich, allein der Staat soll diese Reproduction selbst wollen und vollziehen, und zwar indem er Einnahmen und Ausgaben für diesen Zweck selbst ordnet und verwaltet. Und diese durch den Staat selbst geordnete und damit durch die Verwendung der Ausgaben erzielte und in seinen eigenen Einnahmen wieder zur Erscheinung gebrachte Reproduction des staatlichen Güterlebens, als Form und Zweck zugleich aufgefaßt, nennen wir den Staatshaushalt im höhern Sinne des Wortes.

Offenbar hat ein jeder dieser drei organischen Theile, welche den Inhalt der Staatswirthschaft ausmachen, wieder seine Grund-

begriffe, seine Regeln, seine objectiven Gesetze und seinen Organismus. Es ist klar, daß demgemäß auch jeder dieser Theile einer selbständigen wissenschaftlichen Darstellung nicht blos fähig ist, sondern derselben auch bedarf und sie auch gefunden hat. Es gibt daher eine Wissenschaft der Staatseinnahmen, und das ist die Finanzwissenschaft. Es gibt eine Wissenschaft der Ausgaben, und diese erscheint in der eigentlichen Verwaltungslehre. Es gibt endlich eine Wissenschaft der eigentlichen Staatswirthschaft, und diese pflegt man oft die Lehre von der Finanzverwaltung zu nennen, obgleich der Name nicht passend ist.

Indessen ist es wol kein Zweifel, daß die Grundlage des weitern Verständnisses nicht in dem Nebeneinanderstellen jener drei Theile der Staatswirthschaft besteht. Es wird vielmehr, soweit es sich um den klaren Ueberblick über das Ganze handelt, vor allem auf das Verhältniß jener drei Theile zueinander ankommen, denn in ihm ist in der That das gegeben, was wir das System der Staatswirthschaft nennen müssen. Und niemals werden diejenigen Recht haben, welche den Werth eines klaren Systems überhaupt, namentlich aber in so praktischen Dingen wie die Staatswirthschaft, unterschätzen. Denn mag man über die rein wissenschaftliche Bedeutung von Systemen denken wie man will, immer wird man zugestehen, daß nur in dem Systeme die Herrschaft über den Stoff gegeben ist. Vielleicht in dem Güterleben des Staates in hervorragender Weise.

Inhalt und System der Staatswirthschaftslehre.

Das System, welches für die Staatswirthschaftslehre zu gelten hat, wird am einfachsten durch den Satz begründet, daß die Einnahmen und Ausgaben des Staats nicht um ihrer selbst willen da sind, sondern daß sie als Mittel, oder besser gesagt, als die materiellen Bedingungen des gesammten Staatslebens erscheinen. Ihr letzter Grund ist daher stets das Wesen des Staats selbst; er muß um seiner selbst willen die einen fordern und die andern verwenden. Seine allgemeinste Aufgabe ist daher die, sie beide seinen Zwecken unterzuordnen, und nach diesen Zwecken ihre Ordnung und ihr Maß zu bestimmen. Der Proceß, vermöge

dessen die Staatsgewalt dies thut, ist nun eben das, was wir die eigentliche Staatswirthschaft nennen. In ihr fassen sich Einnahmen und Ausgaben als immanente Theile des staatlichen Güterlebens zusammen, und das Verhältniß derselben zu den allgemeinsten Zwecken des Staats ergibt das Princip der Staatswirthschaft; die Verwirklichung dieses Princips erzeugt das Gesetz für das Verhältniß von Einnahmen und Ausgaben, das Budget oder das Staatswirthschaftsgesetz, und die Vollziehung dieses Gesetzes fordert einen Organismus der staatswirthschaftlichen Organe mit ihrem eigenthümlichen Staatswirthschaftsrecht (die sogenannte Finanzgewalt), deren Aufgabe zunächst die formale Ordnung von Einnahmen und Ausgaben in dem ziffermäßigen Staatshaushalt mit seiner Geldverwaltung und seiner Controle ist. Noch ist dabei die Frage nach der Art und Ordnung der Ausgaben und Einnahmen, nach Größe und Richtigkeit derselben nicht vorhanden; ob viel oder wenig, ob richtig oder unrichtig, immer muß diese eigentliche Wirthschaftsordnung des Staats vorhanden sein und gleichsam den Rahmen bilden, in welchem sich jene beiden Elemente zusammenfassen, und immer wird der Grad, in welchem sich der Staat seine wirthschaftliche Ordnung und seinen Haushalt als Grundlage dessen, was er für die Verwaltung ausgibt und von den Einzelnen einnimmt, zum klaren Bewußtsein bringt, den Grad seiner Cultur andeuten und das Maß in seine Entwickelung hineinbringen. Die wirthschaftliche Ordnung oder die eigentliche Staatswirthschaft wird daher als die Basis jedes Theils der letztern anerkannt, und daher den ersten Theil unserer Darstellung bilden müssen.

Als den zweiten Theil werden wir dann die Ausgaben des Staats darlegen, deren Grundlage die Verwaltungslehre ist; die Principien der letztern werden das System der erstern bilden.

Die Darstellung der Einnahmen des Staats in Princip und System, Ordnung und Verwaltung bildet dann die eigentliche Finanzwissenschaft; die Gründe, welche gerade für diese ein genaueres Eingehen nothwendig machen, bedürfen wol keiner speciellen Darlegung.

Wir sind von der frühern Ordnung der zweiten Auflage in der That nicht blos aus rein systematischen Gründen abgegangen. Die höhere wirthschaftliche Ordnung des Staats, die eigentliche Staatswirthschaft — leider fehlt uns ein bezeichnenderes Wort — ist allein im Stande, den rechten Gesammtüberblick über das Ganze zu geben; nur durch sie werden Ausgaben und Einnahmen zu dem, was sie doch zuletzt sind, zur Ausführung der in jenen gegebenen Forderungen und Principien, und nur so ist das zu erreichen, was wir fordern müssen, die lebendige Einheit dieses großen und so unendlich wichtigen Gebietes der Verwaltung des Staats. Man wird wol leicht mit uns darin übereinstimmen. — Was die gewöhnlichen Encyklopädien der Staatswirthschaft betrifft, so kommt für sie das System nicht in Betracht, da sie selbst keins haben. In der Kameralwissenschaft ist bekanntlich alles nur historisch entstanden.

Es liegt in dem obenbezeichneten Wesen der Staatswirthschaft, weshalb wir eigentlich so wenig über dieselbe in der Literatur finden. Das vorige Jahrhundert gelangt eigentlich nicht weiter als bis zu dem Satze, daß es überhaupt ein organisches Verhältniß zwischen Einnahmen und Ausgaben bei den Völkern geben müsse, was zuerst Montesquieu, XIII, Kap. 12 („Verhältniß der Höhe der Abgaben zum Reichthume der Völker") aussprach; ähnlich dann Sonnenfels („Princip", S. 27), Pölitz, „Encyklopädie", VI, 43 u. a. Der erste, der ein Princip aufstellt, ist Justi, „Finanzwesen", S. 45; er will, daß sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten sollen; Necker, „Admin. des Fin. de la France", I, 33, weist dann auf die Gefahren und Folgen zu hoher Besteuerung hin. In unserm Jahrhundert wird namentlich in den ersten Jahrzehnten die Frage in direct entgegengesetztem Sinne entschieden; die Forderung tritt auf, daß vielmehr die Ausgaben die Einnahmen bestimmen sollen; so Schmalz, „Staatswirthschaftslehre", II, 152; Fulda, „Handbuch der Finanzwissenschaft", S. 9, 10; Pölitz, „Encyklopädie", VI, 48, namentlich Lotz, „Staatswirthschaftslehre", III, 128. Aber einig wird man sich nicht; s. den ganzen Streit vorzüglich bei Aretin, „Staatsrecht der constitutionellen Monarchie", Bd. II, Abth. I. VIII u. IX, S. 250 fg., mit der Literatur der theoretischen Discussion. Die Verfassungen selbst sind noch nicht entwickelt genug, um zum Begriffe des Budgets als des Gesetzes für die Staatswirthschaft zu gelangen; daher bleiben die dahin gehörigen Fragen meist in denen für die Finanzverwaltung stecken, wie bei Jacob, oder im technischen Element, wie bei Malchus. Man kann sagen, daß erst seit 1848 die selbständige Bedeutung des Staatshaushalts hervortritt — freilich nicht immer; so hat Umpfenbach das ganze Gebiet vergessen, und welcher Meinung Pfeiffer („Einnahmen", S. 10 fg.) ist, haben wir nicht ersehen können. Das Bedeutendste, was hier geleistet ist, sind ohne Zweifel die beiden Werke von C. Freiherrn von Czörnig,

„Systematische Darstellung der Budgets von Großbritannien, Frankreich, Preußen und Oesterreich 1862", mit dem ganzen Material der Jahre 1862 und 1863, und dessen „Darstellung und Einrichtung über Budget, Staatsrechnung und Controle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Baiern, Würtemberg, Baden, Frankreich und Belgien 1866". Die gewöhnliche Statistik gibt die Ziffern, die für die Sache sehr lehrreich sind, aber für Recht und Ordnung natürlich wenig nützen. Durch Czörnig's Werke ist es jetzt leicht, den Ueberblick zu erhalten; das historische Element aufzunehmen, lag leider nicht in seiner Absicht. Hock und Vocke haben daneben für Frankreich und England speciell den Gegenstand so gründlich erörtert, daß im Folgenden die leitenden Gedanken genügen dürften.

Von nicht geringem Interesse für die Geschichte der Literatur der Staatswirthschaft, und zwar namentlich im Sinne einer verfassungsmäßigen Gesetzgebung über Staatswirthschaft und einer rationellen Befreiung der Bauern von den feudalen Lasten, sowie als erster Gedanke einer Repartitionssteuer ist das merkwürdige Buch Wolny Glos (voix libre) von Stanislaus Leszczynski (dem polnischen Könige), 1733 polnisch und 1745 französische Gesammtausgabe (Leipzig, 1764). Deutsche Uebersetzung unter dem Titel: „Beherzigungen eines polnischen Edelmanns". Das Kapitel 12 bildet hier als „Staatsschatz" die Theorie der Besteuerung.

Erstes Buch.

Die eigentliche Staatswirthschaft.

(Principien und Organisation der wirthschaftlichen Ordnung des Staats.)

I. Das Princip der Staatswirthschaft.

Es ist allerdings durchaus nothwendig, sich über den formalen Begriff der eigentlichen Staatswirthschaft einig zu sein. Es ist aber zugleich nicht wohl möglich, bei demselben stehen zu bleiben. Denn als Spitze des ganzen folgenden Gebietes der Verwaltung wird er den Kern aller Grundsätze und Ordnungen enthalten, welche schließlich für die Gesammtheit aller Theile gelten und ihre letzte Harmonie beherrschen und darstellen sollen.

Der formale Begriff der eigentlichen Staatswirthschaft bezeichnet uns wie jeder formale Begriff das, was die letztere ist und enthält, der höhere oder organische dagegen das, was sie will und thut; jener gibt uns ihre Beschreibung und ihren Körper, dieser ihr Wesen und ihre Function.

Die Staatswirthschaft (im engern Sinne) ist formell demgemäß die nach bestimmten Regeln zusammengestellte, in Geldeinheiten ausgedrückte Güterbewegung des Staatslebens, insofern sie dazu bestimmt ist, durch die Einnahmen des Staats die materiellen Mittel für die Aufgaben desselben, das ist seine Ausgabe, zu decken. Die Staatswirthschaft enthält daher die Einnahmen und Ausgaben des Staats; ob die letztern jene, oder jene die

letztern erzeugen, ist noch eine müßige Frage; sie sind gleichzeitig da; die Staatswirthschaft aber ist, indem sie Ausgabe und Einnahme in sich zusammenfaßt, das zunächst ziffermäßig in Geld ausgedrückte Verhältniß beider zueinander, dessen objective Verwaltung und Darstellung wir den Staatshaushalt nennen.

In diesem Begriffe liegt nun zugleich der Keim der höhern organischen Auffassung.

Denn während die formale Staatswirthschaft, im Staatshaushalt ziffermäßig dargestellt, dasjenige Verhältniß von Einnahmen und Ausgaben ergibt, welches thatsächlich gegeben ist, entsteht der organische Begriff und mit ihm das eigentliche Leben der Staatswirthschaft mit der Frage nach demjenigen Verhältniß zwischen beiden, welches von Wesen und Aufgabe der Staatsidee gefordert wird.

Ohne einen Blick auf das letztere ist daher das erstere doch nicht zu verstehen. In der That aber beginnt das, was wir die Function der Staatswirthschaft im Staatsleben nennen, erst auf diesem Punkte. Einen Augenblick lang muß man daher hier stillhalten. Denn es ist eben nicht möglich, sie so ganz einfach zu bezeichnen.

Wir erkennen den Staat als die höchste Form der Persönlichkeit an. Die höchsten Forderungen des Wesens aller Persönlichkeit kommen daher in ihm am greifbarsten zur Geltung. Die Summe dieser Forderungen ist nun die nach der vollendeten — das ist nach der unendlichen Entwickelung nicht blos des Staats für sich, sondern auch aller einzelnen, die ihm angehören. Für diese Forderung gibt es an sich keine Grenze, und die durch sie gesetzte Aufgabe des Staats ist daher eine begrifflich unendliche.

Und hier ist es nun, wo auch im Staat, und zwar eben durch die Staatswirthschaft, das Wesen des Güterlebens überhaupt zu seiner Geltung gelangt.

Denn wenn der Staat seinem idealen Wesen nach für seine Aufgaben und mithin auch für seine Forderungen keine objective und absolute Grenze hat und haben kann, und wenn andererseits die Bedingungen für diese Verwirklichung seiner Idee bei ihm wie bei allem persönlichen Leben in den materiellen Mitteln bestehen, mit denen er seinen Willen durchsetzt, so folgt, daß, solange wir nur von Begriff und Wesen des Staats reden, auch die Ein-

nahmen und Ausgaben des Staats als unbegrenzte erscheinen. Der Staatsbegriff an sich, der Staat der sogenannten Rechtsphilosophie, nimmt den Begriff der Begrenzung überhaupt nicht in sich auf; daher ist die Rechtsphilosophie oder die abstracte Staatslehre von jeher unfähig gewesen, den Begriff der Staatswirthschaft auch nur von außen her aufzunehmen, geschweige denn durch sich selbst zu erzeugen. Diese muß ihm auf einem ganz andern Wege kommen.

Sowie sich nämlich die Idee des Staats mit ihren nur im Princip bestimmten Anforderungen an das wirkliche Leben wendet, so tritt ihr das entgegen, was überhaupt aus der abstracten Persönlichkeit die wirkliche macht, das Maß aller Dinge. Den an sich unendlichen Aufgaben des Staats gegenüber sind die materiellen Bedingungen ihrer Erfüllung endlich; sie haben ein durch ihre eigene Natur gegebenes Maß, das weder von der idealen Anschauung, noch von dem souveränen Willen des Staats beseitigt oder ungestraft vernachlässigt werden kann. Dieses Maß der materiellen Bedingungen legt sich wie eine kalte Hand auf die Wärme der idealen Bewegungen der Staatsidee, aber es stellt sich auch zugleich wie ein fester Damm der rücksichtslosen Willkür einer positiven Staatsgewalt entgegen; außerhalb der Staatsidee liegend, durch eigene Kräfte gesetzt und beherrscht, wird dieses Maß zum Maße für alles, was die Staatspersönlichkeit in Verfassung und Verwaltung wollen oder thun mag, also auch für ihre finanziellen Forderungen. In ihm besteht die Grenze für jenes ideale Element, in ihm die physische Schwere, mit welcher der Staat zu ringen hat. Wollend oder nicht wollend muß der Staat anerkennen, daß das Maß seiner Entwickelung in dem Maße der wirthschaftlichen Bedingungen gegeben ist, welche er für jene verwenden kann. Und so ergibt sich das erste und allgemeinste Princip aller Staatswirthschaft, die große und unbewegliche Basis ihrer Geltung in Wissenschaft und Leben jedes Staats: *was durch die Staatswirthschaft möglich ist, ist überhaupt möglich; was durch die Staatswirthschaft verweigert wird, ist überhaupt nicht möglich.* In diesem einfachen Satze faßt sich der ganze Ernst der Wissenschaft zusammen, die wir darzustellen haben.

Ist das nun unzweifelhaft, so ist naturgemäß die zweite

Frage gegeben: was ist denn durch die Staatswirthschaft mög=lich? Was kann sie leisten? Wo ist ihre Grenze, welche dem=gemäß zugleich die Grenze aller Verwirklichung der Staats=idee ist?

Die nächste Antwort darauf ist die, daß der Staat der Herr seiner Angehörigen ist, und daß sein Recht und seine Gewalt über die materiellen Mittel an sich so weit gehen, als diese letztern überhaupt vorhanden sind. Weil er selbst die höchste Potenz ist, kann er mit Recht und Gewalt alles für seine Zwecke nehmen, was seine Angehörigen besitzen.

Allerdings gibt es Augenblicke, wo der Staat für einzelne seiner Theile bis zu dieser letzten Grenze geht und gehen muß; er darf und muß das Einzelne opfern, wo er die Existenz des Ganzen damit erhalten kann. Das ist das Nothrecht des Staats. Allein es erscheint in der That überflüssig, hier erst zu beweisen, daß außerordentliche Fälle keine ordentlichen sind. Es ist klar, daß wenn der Staat für das, was er für sich fordert, keine Grenze anerkennt, er durch seine Maßlosigkeit selbst zu existiren aufhört. Jene Grenze für ihn liegt zwar nicht in seinem abstracten Begriff, wohl aber in dem der Persönlichkeiten, deren Einheit er ist, und deren Vollendung er wollen muß.

Denn die materiellen Mittel, welche der Staat für die Vollziehung seiner Aufgaben fordert, bestehen mit geringen Ausnahmen in dem selbständigen wirthschaftlichen Leben der einzelnen, die ihm angehören. Dieses individuelle wirthschaftliche Leben ist Körper und Grundlage jeder persönlichen Entwickelung. Was ich jenem nehme, entziehe ich dieser. Nun aber ist es gewiß, daß der Staat als persönliche Einheit dieser einzelnen in dem Grade ihrer individuellen Entwickelung den Grad seiner eigenen besitzt; er kann nur reich, klug, gesund, stark sein, wenn es die einzelnen sind, die ihn bilden. Er darf ihnen daher um seiner Zwecke willen nicht entziehen, was die Bedingung ihrer eigenen Zwecke ist; er darf ihnen von ihrem wirthschaftlichen Leben nichts nehmen, ohne daß er es schließlich sich selber wegnähme. Nur auf einem Punkte löst sich dieser Gegensatz einfach auf. Die einzelnen können einen wesentlichen Theil der Voraussetzungen ihrer persönlichen und wirthschaftlichen Entwickelung sich als einzelne nicht selbst verschaffen; diesen Theil muß ihnen der Staat

darbieten; um das zu können, muß er die materiellen Mittel dazu haben, und diese muß er den einzelnen nehmen. Indem er sie ihnen aber nimmt, um sie für diejenigen allgemeinen Dinge — Anstalten, Maßregeln, Thätigkeiten — zu verwenden, deren die einzelnen für sich selber bedürfen, gibt er ihnen in anderer Form wieder, was er ihnen genommen hat. Das kann er, und das soll er; darin liegt die Harmonie für die Begriffe der allgemeinen und der einzelnen Persönlichkeit. Diejenige Thätigkeit des Staats aber, welche jene Anstalten, Maßregeln und Thätigkeiten herstellt, die als Bedingung für die Entwickelung des einzelnen erscheinen, nennen wir, wie gesagt, die Verwaltung des Staats. In der Verwaltung gibt er den einzelnen daher zurück, was er in die Finanzen ihnen genommen hat; und dies allgemeine Princip der Verwaltung wird zum wirthschaftlichen Verwaltungsprincip, indem man sagt, daß der Staat in der Verwaltung ebenso viel zurückgeben soll, als er in den Finanzen genommen hat, wenn er nicht mit seinem eigensten Lebensprincip in Widerspruch gerathen will. Das scheint wol klar. Damit aber ist auch jene Grenze des Verhaltens für die Idee des Staats zu ihren materiellen, aus dem wirthschaftlichen Leben seiner Angehörigen zu entnehmenden Bedingungen gegeben; er darf nur so viel nehmen, als er in seiner Verwaltung wiederzugeben im Stande ist. Nimmt er weniger, so erfüllt er nicht die Aufgabe der Verwaltung; nimmt er mehr, so bedroht er die individuelle Entwickelung. Erst in der richtigen Grenze zwischen beiden ist das richtige Maß für das praktische Staatsleben gefunden.

Wenn wir nun das, was der Staat für seine Zwecke — allgemein die Bedingungen der Entwickelung der einzelnen — von den letztern nimmt, die Einnahmen, und das was er für diese Zwecke verwendet, die Ausgaben nennen, so ist es klar, daß das Verhältniß beider zueinander, oder die Staatswirthschaft, jetzt ihr höchstes Princip mit ihrer Grenze zugleich gefunden hat. Der einfache formale Begriff derselben, mit dem wir begonnen, kann jetzt nicht mehr genügen. Es kann nicht mehr ausreichen, blos die beiden Gruppen der Einnahme und Ausgabe nebeneinanderzustellen und, soweit thunlich, die Deckung der einen durch die andere hervorzubringen. Es ist vielmehr seine große Function, die Einnahmen der Finanzen im Namen der Ausgaben

der Verwaltung zu fordern, um es dann der Finanzwissenschaft im einzelnen zu überlassen, die Einnahmen richtig zu vertheilen und zu erheben, und der Verwaltung, die ihr durch die Einnahmen erhobenen Summen richtig zu verwenden. Die Staatswirthschaft ist daher in diesem Sinne nicht mehr blos eine Verwaltungsthätigkeit für das Verhältniß der beiden Factoren, sondern sie wird zum Bewußtsein über das ganze wirthschaftliche Leben des Staats; in ihr kommen alle Gesichtspunkte zum Ausdruck, welche im Staate berechtigt sind, weil sie in ihm die Mittel finden, zu ihrer Verwirklichung zu gelangen; sie muß daher selbst, sowie überhaupt die höhere Idee des Staats zur Geltung gelangt, aus einer blos formalen Rechnungsthätigkeit zu einem systematischen, von Einnahmen und Ausgaben geschiedenen, selbständigen Gebiete des Staats werden, in welchem jeder Theil seine eigene Function hat; ja sie muß endlich mit ihrem ganzen Inhalt, als Grundlage der Verwaltung einerseits und als Eingriff in das persönliche Eigenthum durch die Steuern andererseits, als eine selbständige Gesetzgebung auftreten, für welche dann das Finanzministerium das vollziehende Organ ist. Und erst damit vollendet sich die Idee der Staatswirthschaft; in ihr ist das ganze staatswirthschaftliche Leben jetzt ein Object des bewußten Willens der staatlichen Gemeinschaft, gemeinsam mit allen andern Functionen des Staats den Gesetzen unterworfen, nach denen sich das organische Staatsleben richtet; aus der bloßen staatswirthschaftlichen Ordnung ist eine verfassungsmäßige Staatswirthschaft geworden, die nach den allgemeinen Grundsätzen des verfassungsmäßigen Regierungsrechts geregelt wird; und diese verfassungsmäßige Staatswirthschaft nennt man nach ihrem Hauptgebiete dann das Staatswirthschaftsgesetz, oder das Budget.

II. Elemente der Geschichte der Staatswirthschaft.

Obwol nun das Princip der Staatswirthschaft in dieser Weise ein einfaches ist, so bedarf es doch einer langen und ernsten Reihe von Arbeiten und Erfahrungen, bis es sich einerseits im wirklichen Staatsleben und andererseits in der Wissenschaft volle Geltung verschafft. Ja man kann unbedenklich sagen, daß, wäh-

rend es zu allen Zeiten Einnahmen und Ausgaben der Staaten gegeben hat, und daher auch ein gewisses, wenigstens thatsächliches Verhältniß beider zueinander stets vorhanden war, der selbständige Gedanke einer Staatswirthschaft und die Anerkennung der Nothwendigkeit eines Staatswirthschaftsgesetzes eigentlich erst unserm Jahrhundert angehört. Und selbst wir stehen in Wissenschaft und Praxis noch vielfach auf dem Standpunkte, die Einnahmen einerseits und die Ausgaben andererseits für die eigentliche Hauptsache zu halten; das Verständniß des gewaltigen innern Bandes, das sie verbindet und beherrscht, das Bewußtsein des gegenseitigen Bedingtseins derselben im ganzen, tritt noch zu sehr zurück vor der Untersuchung der einzelnen Fragen der Verwaltung der Ausgaben und Einnahmen, und es wird deshalb darauf ankommen, das allmähliche Entstehen jener selbständigen Idee der Staatswirthschaft, ihr Loslösen von verwandten Gebieten und ihre eigenthümliche wissenschaftliche Gestaltung in der Geschichte wenigstens in den Grundzügen anzudeuten.

Auch hier muß als leitender Gedanke gelten, daß die Wissenschaft nicht das wirkliche Leben schafft, sondern es nur versteht. Die Grundlage jener Geschichte ist daher die der innern Staatsentwickelung; und hier treten uns sofort die großen Kräfte entgegen, welche die letztere nicht blos in unserm Gebiete beherrschen.

Wir müssen in dieser Beziehung zwei große Epochen in der Weltgeschichte scheiden, um den Charakter unserer Zeit klar zu verstehen. Die erste dieser Epochen ist diejenige, in der die ganze Staatswirthschaft auf die Herrschaft eines Theiles der Staatsglieder über die andern beruht; die zweite diejenige, welche das Princip der rechtlichen und gesellschaftlichen Gleichheit aller zur Geltung bringt. In der ersten Epoche stammen die Einnahmen von den Unterworfenen her, und die Ausgaben werden nur im Interesse der Herrschenden gemacht; in der zweiten leistet jeder nach seinen wirthschaftlichen Kräften, und die Ausgaben sind Verwaltungsausgaben. In der ersten Epoche ist die herrschende Klasse alleinige Herrin des gesammten Güterlebens des Staats, in der zweiten gehört die Gesammtheit der Leistungen aller allen zugleich. In der ersten gibt es weder ein staatswirthschaftliches Gesetz noch eine staatswirthschaftliche

Verantwortlichkeit; in der zweiten ist die ganze wirthschaftliche Verwaltung von öffentlicher Verantwortlichkeit durchdrungen. In der ersten ist das Maß dessen, was der einzelne geben muß, blos durch die physische Möglichkeit begrenzt, es zu erpressen; in der zweiten wird dasselbe nach bestimmten Principien festgestellt; in jener liegt daher das Vermögen der unterworfenen Klassen, in dieser das Reineinkommen aller zum Grunde. Daher denn die leicht erklärliche Erscheinung, daß es in all diesen Jahrhunderten zwar Einnahmen und Ausgaben gibt, daß aber die eigentliche Staatswirthschaft nur von der zufälligen Individualität der Herrscher abhängt, sodaß Ordnung und Unordnung, Sparsamkeit und Verschwendung beständig wechseln, und nirgends ein dauernder Zustand weder für das Ganze noch für die Theile entsteht. Daß es dabei keine Wissenschaft der Staatswirthschaft gibt, ist selbstverständlich; war es doch viel, wenn man nur einfachste Aufzeichnung in den Rechnungsbüchern der Herren zu Stande brachte; in der zweiten Epoche dagegen gestaltet sich auch dies alles langsam um, und eine ganz neue Grundlage wird gewonnen. Wir scheiden daher beide leicht und klar in ihrem Princip, wenn sie auch in Wirklichkeit vielfach ineinander übergehen. Die erste ist die der unfreien, die zweite ist die der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft.

Wir glauben nun die ganze erste Epoche hier übergehen zu sollen: sie muß in eigenen Arbeiten ihre eigene Darstellung finden. Ihr gehören die Zeiten und Zustände der Eroberung, der Sklaverei, der Leibeigenschaft und Hörigkeit, und der Ständeunterschiede an. Sie herrscht entschieden in der alten Welt, und in der germanischen Zeit bis zum Anfange des 16. Jahrhunderts. Von da an beginnt das große Princip der staatsbürgerlichen Gesellschaft seinen Weg durch Europa zu machen, die principielle Gleichheit aller Staatsbürger und mithin ihrer gleichen privaten, staatlichen und gesellschaftlichen Rechte. Und die Verwirklichung dieses Princips in der Staatswirthschaft bildet das verfassungsmäßige Staatswirthschaftsrecht.

Diese verfassungsmäßige Staatswirthschaft hat nun wieder ihre Epochen. Wir können drei Stadien jener Entwickelung bestimmt nachweisen; unsere Zeit steht ohne Zweifel vor dem Beginn eines neuen, vierten Abschnittes. Sie beginnt mit der

Scheidung der im Königthum selbständigen Staatsidee, und tritt daher allerdings zuerst auf als der Kampf des königlichen Staatseinkommens und Rechtes mit dem der alten Geschlechts- und Ständekörper. Das Königthum siegt mit der Mitte des 17. Jahrhunderts, und damit beginnt die Zeit seiner Alleinherrschaft, die viele und ernste an die unfreie Zeit erinnernde Erscheinungen mit sich bringt, aber dennoch nie ganz das Gefühl verliert, daß der König und in ihm der Staat über jedem Sonderrecht und jedem Sonderinteresse steht, und daher zuletzt gerade vermöge seiner Souveränetät der Vertreter der Gleichheit aller Bürger untereinander ist. Daraus geht nun seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts die dritte Gestalt der Staatswirthschaft hervor, deren Charakter wir zuerst als die volkswirthschaftliche, dann als die verfassungsmäßige Zeit bezeichnen; die erste, welche für Einnahmen und Ausgaben die Gesetze des Güterlebens anzuerkennen beginnt, die zweite, welche den Volksvertretungen die Entscheidung über die Einnahmen und Ausgaben des Staats einräumt. Es ist schwer zu sagen, welche von beiden die wichtigere ist; gewiß ist nur, daß die zweite die erste nicht etwa beseitigt, sondern vielmehr mit ihrem ganzen Inhalt in sich aufnimmt. Diese letztere Entwickelung tritt nun im 19. Jahrhundert in den Vordergrund; in der Mitte desselben aber zeigt sich auch schon der erste Beginn jener großen Thatsache, welche das ganze Leben der Staaten europäischer Gesittung durchdringt, die sociale Idee, welche den Schwerpunkt aller ihrer Fragen und Aufgaben nicht so sehr in dem Wesen der Persönlichkeit oder des Staatsbürgerthums, sondern vielmehr der niedern Klasse und ihrer Hebung findet. Und es ist noch nicht zu berechnen, wie weit diese Richtung in der Staatswirthschaft zu gehen berufen ist.

Dies sind die allgemeinsten Grundlagen der Entwickelung der Staatswirthschaft. Jeder Theil derselben, nicht blos Ausgaben, Einnahmen und Haushalt, sondern in ihnen wieder jede Abtheilung hat innerhalb dieser Grundzüge ihre eigene historische Entwickelung, die man, so weit hier thunlich, im Folgenden wiederfinden wird. Das aber, was wir die Literaturgeschichte der Staatswirthschaft nennen, ist zuletzt nur der Proceß, durch welchen jene Thatsachen der Geschichte zum Bewußtsein gelangen; sie ist die Arbeit des menschlichen Geistes in und für die Geschichte dieses

Gebietes des Weltlebens, und auch hier gilt das ewige Gesetz, daß jeder von uns mit dem Besten, was er hat und thut, das Ergebniß seiner Zeit ist; der Grund der Bedeutung eines jeden der Männer, deren Namen die Geschichte hier zu verzeichnen hat, besteht daher nicht in dem Neuen, das der einzelne finden mag, sondern darin, daß er den Geist seiner Zeit zum vollen Ausdruck bringt. Und von diesem Standpunkt erscheinen nun die folgenden Werke als maßgebend.

Die Staatswissenschaften haben gleich bei ihrem Entstehen die Staatswirthschaft als ein wesentliches Glied aufgenommen. Schon Bodinus sagt („De republica" [1586], Lib. VI, II): „Aerarii conficiendi et conservandi quam necessaria sit disciplina, ex eo percipi ac intelligi potest, quod vetere proverbio dicitur: reipublicae nervos in pecuniis consistere." Der Standpunkt der ganzen Auffassung und Literatur entsprach aber den oben angeführten Worten. Die Frage nach dem Verhältnisse zwischen Volkswirthschaft und Staatswirthschaft kam noch gar nicht in Betracht; die Finanzen bestanden nur in dem Aerar und enthielten nichts als „omnem honestam aerarii conficiendi rationem" (Bodinus, a. a. O.). Sie war daher im Grunde nur die Lehre von der Verwaltung des Staatseigenthums und seiner Gefälle, und zwar nicht einer rationellen, sondern einer auf dem gegebenen Vermögen und Recht des Staats gebauten Verwaltung. Doch sehen wir schon bei Bodinus, der als Vater dieser ganzen Richtung der Staatswissenschaften angesehen werden kann, den Kampf gegen diejenigen principiell ausgesprochen, „qui civium opes exhauriri et principes ad inusitata vectigalium genera urgere consueverunt"; es ist der erste Versuch, die Idee der Staatswirthschaft von der Behandlung der thatsächlich bestehenden Einnahmen und Ausgaben abzulösen, ja sogar eine Art von Finanzsystem aufzustellen, das freilich mit seinen sieben Quellen der Einnahme (domanium, spolia hostium, amicorum largitiones, vectigalia et tributa sociorum, mercatura, vectigalia earum rerum, quae aut invehuntur aut evehuntur, et subditorum tributa) noch sehr roh ist. Die Staatswirthschaft selbst erscheint nur noch als Forderung nach der formalen Ordnung des Staatshaushaltes — freilich damals der ersten Hauptsache! Die Literatur, die sich an diesen ersten Schritt anschloß, hatte eine doppelte

Richtung. Einerseits kam es darauf an, das Recht des Landesherrn auf jene Einkünfte festzustellen, und so entstand die fiscalische Jurisprudenz, die hauptsächlich von den Regalien handelte als der Gesammtheit aller Formen, in welchen die höchste Staatsgewalt sich Einnahmen ohne Bewilligung der Stände vom ganzen Volke verschaffte. Das Hauptwerk in dieser Richtung ist unzweifelhaft Klock, „De aerario" (Nürnberg 1651; 2. Ausgabe 1671). Man vergleiche dazu auch die etwas confuse Darstellung der allmählichen Entwickelung der Regalität aus der superioritas territorialis bei Pfeffinger, „Vitriar. illustr.", Lib. III, T. XV, und das Jus Fisci aus dem Dominio ib., III, 1, 8. Auf der andern Seite sehen wir schon im 17. Jahrhundert neben den rein juristischen Fragen die eigentliche Administration auftreten. Die Darstellung Seckendorf's im „Teutschen Fürstenstaat" (1656, Th. 3) ist als der Anstoß zu einer geregelten finanziellen Uebersicht und Buchführung zu betrachten. Das „8. Regal.: Von der Lands Stewerbarkeit", S. 338 fg., gibt uns ein sehr deutliches Bild von der Umlegung und Erhebung der Steuer. Zu Seckendorf's Zeit galt die Steuer noch als ein „Extraordinaer Mittel" — des die „Christlichen Hohen Obrigkeiten — anders nicht als in hochdringenden Nöthen begehren" und das daher „trewlich und wohl anzuwenden und eine rechtmäßige und billige Proportion damit zu halten sei". Diese „Proportion" ist in der That die Staatswirthschaft, wie Seckendorf sie nur noch fühlt, statt sie zu verstehen. Ueber diese allgemeinen Ermahnungen kam man damals nicht hinaus. Im Anfange des 18. Jahrhunderts dagegen begann eine neue Bewegung, in der sich bereits die beiden Richtungen, die Beziehung zur Verfassung und die zur Volkswirthschaft, deutlich abzeichnen.

Während nämlich England nach dem Siege des Volks über das Königthum den Staat auf die äußerste Grenze seiner wirthschaftlichen Rechte beschränkt, seine örtlichen Ausgaben selbst verwaltet, und dadurch keiner Theorie bedarf, und Deutschland in der Zersplitterung des Westfälischen Friedens untergeht und dadurch zu keiner Staatswirthschaft gelangt, zwingt die steigende Noth Frankreich, über jene staatswirthschaftlichen Angelegenheiten ernstlich nachzudenken. Hier beginnt daher mit dem Anfange des 18. Jahrhunderts die eigentliche staatswirthschaftliche Literatur.

Colbert ist zweifellos der Schöpfer des Princips der kaufmännischen Ordnung im Staatshaushalt, dieser Basis aller Staatswirthschaft. Unter den großen Vorläufern der Physiokraten hat Dutot: „Réflexions politiques sur les finances et le commerce“ (1738), die Finanzen speciell in Beziehung auf die Grundsätze des noch herrschenden Mercantilsystems gebracht, während Vauban in seiner „Disme Royale“ (1707 und 1708) bereits die Landwirthschaft als Grundlage der Staatswirthschaft anerkennt und den ersten Gedanken einer einfachen Grundsteuer aufstellt, und Boisguillebert im „Détail de la France“, und mehr noch in dem „Factum de la France“ (1707) schon statistische Berechnungen für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben zum Grunde legt, die Idee eines „geschäftsmäßigen“ Haushalts nach Colbert's Vorgange begründend. Doch gelangen sie alle noch zu keinem principiellen Standpunkt für die Staatswirthschaft. Diesen erfaßt zuerst Montesquieu, freilich indem er die ganze volkswirthschaftliche Richtung beiseiteließ, und die Basis aller Staatswirthschaft in der Verfassung der Staaten sieht. Wol hat er keine Finanzwissenschaft schreiben wollen; aber er begriff zuerst, und nicht blos wie die frühern gefühlsmäßig, den innern organischen Zusammenhang des Finanzwesens mit der ganzen innern Entwickelung des Staatslebens. Noch immer ist sein Begriff der Staatseinnahme und sein Princip derselben gültig. Das dreizehnte Buch des „Esprit des lois“ ist der Staatswirthschaft gewidmet. Das erste Kapitel definirt: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement.“ Noch ist im Grunde keine bessere Begriffsbestimmung gegeben worden. Allein bedeutsamer ist der von ihm zuerst erkannte Satz, daß die Gestalt der Staatseinnahmen von der Gestalt der Staatsverfassung abhängt. Kap. XII stellt die règle génerale auf: on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets — ein Satz, den die Engländer nicht nöthig hatten, den die Franzosen nicht festhielten und den die Deutschen entweder übersahen oder nicht verstanden. Kap. XIV fügt den beachtenswerthen Satz hinzu: „L'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté“, was zwar nicht klar gedacht, aber sehr tief gefühlt ist. So ist Montes-

quieu hier wie immer reich an Anlaß zum Nachdenken, aber ohne systematische Beherrschung des Stoffs. Diese konnte erst begonnen werden, als die Volkswirthschaftslehre für die Staatswirthschaft in ihre Rechte eintrat. Und hier haben die Franzosen durch die physiokratische Schule und England durch Adam Smith so viel geleistet, daß es wol schwer ist zu sagen, wem der Vorrang gebührt.

Quesnay und mit ihm die ganze physiokratische Schule ging bekanntlich von dem Grundgedanken aus, daß nur die Urproduction und die Landwirthschaft den von ihr zuerst von dem Rohertrag geschiedenen Reinertrag habe. („La terre est l'unique source des richesses, et c'est l'agriculture qui les multiplie.“ Quesnay, „Maximes“, III.) Die Anwendung dieses volkswirthschaftlichen Grundsatzes auf die Besteuerung war einfach; man kann sie gar nicht klarer ausdrücken, als Quesnay dies selbst thut. „Maximes“, V: „Que l'impôt ne soit pas déstructif, ou disproportionné à la masse du revenu de la nation; que son augmentation suive l'augmentation du revenu; qu'il soit établi immédiatement sur le produit net des biens fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées.“ Daher das Sprichwort der Schule: „Impositions indirectes, pauvres paysans; pauvres paysans, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre souverain.“ Das ist das Princip der Staatswirthschaft der Physiokraten, das sich in der That hier zum ersten mal von dem System der Einnahmen und Ausgaben scheidet. Es kann hier nicht untersucht werden, wie viel die schlechte Vertheilung der indirecten Auflagen zu dieser Auffassung beitrug; jedenfalls hatte sie in der Mitte der höchsten Unklarheit über ein Finanzsystem und über die richtige Vertheilung der Steuern den Vorzug großer Einfachheit und Bestimmtheit. Aus ihr ging die Idee einer einfachen Steuer an der Stelle einer vielfachen Steuerordnung hervor, die jedenfalls über die Natur der einzelnen Steuern nachdenken gelehrt hat. Die Schule Quesnay's blieb bei diesem Satze stehen; Quesnay selbst entwickelte denselben weiter in seinem „Second problème économique“ (herausgegeben von Daire, S. 128 fg.), worin er zuerst die „effets d'un impôt indirect“ weitläufig untersuchte. Der bei weitem bedeutendste Nachfolger Quesnay's ist auch in der Finanzfrage Turgot, der mit

großer theoretischer Klarheit eine sehr genaue Geschäftskunde und wenn auch locale, so doch eingreifende Kenntniß der finanziellen Zustände Frankreichs verband. S. seine „Avis annuels sur l'imposition de la taille" (herausgegeben von Daire, S. 517 fg.). Vgl. auch die „Observations" über ein Steuergesetz, betreffend die vingtièmes und dixièmes, a. a. O., S. 444. Seine theoretischen Grundgedanken, durchaus im Geiste der Schule, sind wesentlich ausgesprochen in dem „Plan d'un mémoire sur les impositions en général, sur l'imposition territoriale en particulier, et sur le projet d'un cadastre", a. a. O., S. 392, zu welchen man die „Comparaison de l'impôt sur le révenu des propriétaires et de l'impôt sur les consommations" hinzufügen muß (S. 409 fg.). Die daraus hervorgegangenen Acte der Verwaltung sind im zweiten Band ausführlich enthalten; die auf die Finanzen speciell bezüglichen Acte finden sich gesammelt von S. 368—432. Man muß, um ihre Bedeutung zu würdigen, die innern Zustände der damaligen Verwaltung allerdings vor Augen haben. Trotz der Wichtigkeit jener Maßregeln bestand dennoch der größte Einfluß Turgot's mehr in der Freigebung des Handels und der Gewerbe, die er freilich nur zum Theil erreichte. Er wirkte daher praktisch mehr im Sinne der Ideen, welche aus der folgenden Schule hervorgingen, wie auch schon Ganilh, „De la science des finances", Einleitung 20 und 38, von ihm anerkennt. Er hat mit seinem Princip die physiokratische Finanzauffassung abgeschlossen, mit seiner Verwaltung die Smith'sche eröffnet.

Adam Smith hat in seinem fünften Buche keineswegs blos, wie einige meinen, nur Steuerprincipien aufgestellt. Es ist dasselbe vielmehr die erste vollständige Staatswirthschaftlehre und ebendadurch hat das Werk auch in dieser Richtung so viel gewirkt. Kap. I des fünften Buchs enthält nämlich die Lehre von den Staatsausgaben. Ohne daß er den Namen der Staatswirthschaft oder den der Finanzen gebrauchte, stellte er den Grundgedanken an die Spitze, den schon Montesquieu ausgesprochen (s. oben), daß die Abgaben des einzelnen an den Souverän die Mittel bieten sollen „für gewisse öffentliche Werke und Einrichtungen, die der einzelne oder wenige weder herstellen noch erhalten können, weil der Nutzen daraus ihnen nie Ersatz bieten würde, obwol sie oft einer großen Gemeinschaft viel mehr einbringen als sie kosten"

(Buch IV, Kap. IX). Von da gelangt er naturgemäß im Kap. II zu den Staatseinnahmen, und zwar mit den bereits klar ausgesprochenen Grundzügen unsers ganzen gegenwärtigen Systems der Finanzen. Und dennoch ist das Ganze keine Finanzwissenschaft, und zwar deshalb nicht, weil er kein für die ganze Staatswirthschaft leitendes Princip aufstellt, sondern nur für die Steuer, und ebendarum auch nicht zu einem wissenschaftlichen Systeme der Staatswirthschaft und nicht einmal zu einem solchen für die Steuern gelangt, sondern nur zu sehr eingreifenden Bemerkungen über die ihm bekannten Steuern. Er muß daher als Ausgangspunkt der eigentlichen Finanzwissenschaft angesehen werden, aber er hat sie nicht selbst begründet. Wir werden ihm fast auf jedem Punkte im Folgenden begegnen und können schon hier bemerken, daß weder unter den Franzosen noch unter den Engländern ihm ein Schriftsteller gleichkommt; dagegen haben ihn fast alle Deutschen sowol an Sachkunde als an wissenschaftlicher Beherrschung des Stoffs übertroffen.

Adam Smith erkannte bekanntlich als Quelle des Einkommens das Kapital, die Arbeit und die Rente an; er mußte daher auch sofort den Physiokraten und ihrer einfachen Steuer gegenübertreten und die Principien für ein förmliches Steuersystem aufstellen. Diese vier berühmten Principien waren: die Pflicht eines jeden zu einer Steuer im Verhältnisse zu seinem Einkommen; die Aufstellung einer bestimmten, nicht willkürlichen Steuer; die Erhebung der Steuer in der am wenigsten unbequemen und kostspieligen Weise; die Bemessung der Steuer nach dem Maße der Vortheile, welche der einzelne von der Verwaltung hat. Seine Steuerlehre selbst (Kap. II, S. 2) unterscheidet die Steuer auf dem Kapital, auf der Arbeit und auf der Rente; doch wird die Ausführung im einzelnen unklar, weil er nicht die Steuern nach jenem Princip, sondern nach dem Zweck, den man dabei verfolgt, betrachtet (s. später). Er hat dadurch mehr als alle andern dazu beigetragen, den allgemeinen Grundsatz zur Anerkennung zu bringen, daß die Gesetze der Volkswirthschaft den Gesetzen über die Steuern zu Grunde liegen müssen; aber er hat auf das Verständniß der einzelnen Steuern viel weniger gewirkt, als man hätte glauben sollen. Die Finanzwissenschaft ward durch ihn zu einem Theil der Nationalökonomie in Frankreich und England;

nur die deutsche Wissenschaft hat ihr ihre Selbständigkeit wiedergegeben. Und in der That ist er auf seinem speciellen Gebiete von der übrigen französischen und englischen Literatur nicht erreicht, viel weniger, daß sie ihn übertroffen.

Wesentlich anders steht nun allerdings die deutsche Literatur da, so groß auch der Einfluß ist, den namentlich Adam Smith auf sie ausgeübt hat. Das, was den Deutschen eigenthümlich ist, ist das Streben, die Lehre von der Staatswirthschaft von der Nationalökonomie loszulösen und sie als eine selbständige Wissenschaft hinzustellen. Es ist das ein so großer Fortschritt gegenüber den Engländern und Franzosen, daß wir in der That erst durch die Deutschen eine Staatswirthschaftslehre besitzen. Nur muß man sich nicht dadurch irremachen lassen, daß sie dieselbe stets als „Finanzwissenschaft" bezeichnen. Erst die neueste Zeit hat diese letztere mit vollem Bewußtsein der Staatswirthschaft selbständig hingestellt. Der Gang dieser Entwickelung ist aber folgender:

Schon im Jahre 1752 erschien die erste selbständige Behandlung der Finanzwissenschaft in G. H. von Justi's „Staatswirthschaft" und dessen „System des Finanzwesens" (1766), in dem namentlich die Arbeiten Seckendorf's nachwirken. So war schon vor Quesnay hier Theorie und Praxis zu einem System verbunden, während Sonnenfels in seinen „Grundsätzen der Polizei, Handlung und Finanz" (1765; Bd. 3: „Die Finanzwissenschaft") weit geistreicher und ebenso gelehrt als Justi, aber nur weniger systematisch, freisinnige und richtige Grundsätze eifrig und rückhaltslos vertrat. Seit dieser Zeit haben die Deutschen diese Auffassung nicht mehr fallen lassen. Allerdings war es nicht leicht, zunächst die Scheidung von den Kameralwissenschaften zu vollziehen, da gewisse Theile der letztern, namentlich die Regalien und die Domänenwirthschaft, entschieden in ihnen platzgreifen mußten; allein das, was eigentlich der jungen Finanzwissenschaft zum Siege verhalf, das war die große Entwickelung des Steuerwesens, die allerdings zur Folge hatte, daß man Steuern und Finanzen vielfach identificirte. Doch blieb der Gedanke einer „Staatswirthschaft" selbständig. Den ersten Versuch einer systematischen Behandlung machte Soden in seiner „Staatsfinanzwirthschaft" („National-Oekonomie", Bd. 5, 1811), der die streng logischen

Begriffe von „Staatsfinanzproduction" und Staatsfinanzconsumtion zum Grunde legte, während Sonnenfels mit richtigem Takte die Finanzwissenschaft als die Grundsätze behandelt, „nach welchen die Staatseinkünfte auf das vortheilhafteste erhoben werden", indem auch er schon bekanntlich Handel (Güterlehre), Polizei (Verwaltung) und Finanzwesen nach Justi's Vorgange scheidet. Dogmatisch strenger stellt dann Jacob ein selbständiges System der „Finanzwissenschaft" auf, die er als „die Wissenschaft von den Grundsätzen" bezeichnet, „wie einerseits die Mittel des Staatsaufwandes am zweckmäßigsten zusammengebracht und andererseits am besten verwandt werden (s. dessen „Einleitung in das Studium der Staatswissenschaften", §. 16 und 500, und „Finanzwissenschaft", Einleitung, §. 2). Die Anmerkung zeigt, daß ihm selbst diese Bezeichnung nicht ganz recht war. Aehnlich Fulda: „Handbuch der Finanzwissenschaft" (1827), §. 3 und 5. Dagegen hat Malchus zuerst ganz bestimmt die Lehre von der Verwendung des Staatseinkommens oder den Ausgaben von der Finanzwissenschaft getrennt (S. 3) und damit zuerst die eigentliche Finanzverwaltung zu einem selbständigen und ausführlichen Theile der Finanzwissenschaft erhoben. Der erste Band seines Handbuchs handelt von der Finanzwissenschaft, der zweite von der Finanzverwaltung (s. auch unten). Das war richtig; nur ging ihm dadurch der Begriff der Staatswirthschaft verloren, der doch ohne die Ausgaben nicht zu denken ist. Dagegen ist er der erste, der in die deutsche Literatur einerseits die Statistik, andererseits das System des Finanzorganismus hineingebracht und mit einer für jene Zeit vorzüglichen Klarheit und Gründlichkeit dargelegt hat, sodaß sein Werk nun auch historisch nicht geringen Werth besitzt. Neben ihm aber treten fast gleichzeitig zwei Männer auf, welche mit großer Gelehrsamkeit und nicht minder großem Blick doch auf diesem Gebiete dem Einfluß der Franzosen unterliegen, Lotz und Kraus mit ihrer „Staatswirthschaftslehre" (auch in zweiter Auflage 1837 und 1838). Beide verstehen eigentlich unter Staatswirthschaftslehre die Anwendung der Grundsätze der Nationalökonomie auf die Verwaltung in allen ihren Zweigen: bei aller Tüchtigkeit im einzelnen drohte durch sie die Gefahr, in die französische Verwirrung zurückzufallen. Es ist das große Verdienst Rau's, die deutsche Selbständigkeit der Finanzwissenschaft ihnen

gegenüber wiederhergestellt zu haben, und wenn auch die Einfachheit seiner Sätze mehr dem natürlichen Verstande als den höhern wissenschaftlichen Forderungen entspricht, so ist schon vermöge der echt deutschen Gründlichkeit jene Arbeit zugleich ein Schatz und ein Ruhm der deutschen Literatur. Die neben diesen Männern stehenden Werke, wie die von Hofmann (Steuern), Nebenius (Credit), Dietzel (Schulden), Hock (Französisches Finanzwesen), Vocke (Britische Finanzen), Pfeiffer (Einnahmen), Czörnig (Statistik und Budget), Umpfenbach (Finanzwissenschaft), Held (Einkommensteuer), haben in einzelnen Gebieten Ausgezeichnetes geleistet und werden dort ihre Stelle finden.

Uns scheint nun, daß die wichtigste Aufgabe der Gegenwart zunächst auch hier darin besteht, weder mit der blos systematischen und rationellen Wissenschaft, noch mit blos positiven Daten sich zu begnügen, sondern vielmehr das ganze europäische Leben der Staatswirthschaft als ein Ganzes aufzufassen. Das Leben Europas hat jene alten Schranken niedergeworfen; das Beste ist Gemeingut, und wir müssen auch in der Staatswissenschaft denselben Schritt thun, den wir ja im wirthschaftlichen Leben jeden Tag als nothwendig anerkennen, an dem, was andere haben und sind, uns selbst zu verstehen und zu beurtheilen. Wir bedürfen der vergleichenden Staatswirthschaftslehre. Und nun möge man uns verstatten, uns auch hier über die ersten Bedingungen einer solchen „Vergleichung" auszusprechen. Die Sache ist zu wichtig, um nicht ernstlich erwogen zu werden.

Wir gestehen, daß wir nur sehr geringen Werth auf die gewöhnliche compilirende Vergleichung legen. Ebenso wenig fördert es auf diesem wichtigen Gebiete, wenn man wie die Bastiat und Mill und Carey gelegentliche geistreiche Bemerkungen über Staatswirthschaft macht, die mühelos gegeben, mühelos hingenommen werden, oder mit Held das staatswirthschaftliche Element hinter dem nationalökonomischen zurücksetzt. Wir halten daran fest, daß eine Vergleichung zu ihrer ersten Voraussetzung die gemeinsame Anerkennung der elementaren Grundbegriffe hat, des tertium comparationis, auf welches man die Verschiedenheiten zurückführen muß, um zu einem Resultate zu gelangen; die zweite ist dann die Anerkennung der Kraft, welche dies an sich Gleiche zu einer verschiedenartigen Gestaltung zu bringen vermochte. Eine

wahre Vergleichung ist daher nur möglich einerseits durch ein festes System der Wissenschaft, und andererseits durch eine klare Charakterisirung der Individualität in Staat und Volk. Wir versuchen zunächst das letztere; das erstere ist die Aufgabe alles folgenden; es wäre viel gewonnen, wenn es gelänge zum weitern Nachdenken damit anzuregen.

III. Die nationale Gestalt der Staatswirthschaft. England, Frankreich, Deutschland und Rußland.

Das scheint wol schon jetzt keinem Zweifel mehr zu unterliegen, daß sich, je höher ein Volk in der Cultur steht, um desto klarer sein Leben in seiner Staatswirthschaft abspiegelt und bis zu einem sehr hohen Grade auch darin zusammenfaßt. Denn die Zwecke des Staats sind das thätige Leben des Volks; die Staatswirthschaft aber soll sie möglich machen, und das Bewußtsein über die erstere wird dadurch zu einer Ordnung und einem System der letztern. Und es ist daher gewiß, daß wir in dem Charakter eines Volks und Staats, wenigstens im allgemeinen, die Grundlagen seiner individuellen Staatswirthschaft finden, während es wenig Dinge gibt, die wiederum so bezeichnend für jene wären als der Charakter der nationalen Staatswirthschaft.

Daß wir nun, mehr um dies zu beweisen als um es auszuführen, die großen Culturvölker Europas hier aufstellen, erklärt sich von selbst. Es hat das aber zugleich den Werth, daß es uns zeigt, wie die an sich gleichartigen Kategorien der Staatswirthschaft, die für alle dieselben sind, doch wieder in der selbständigen Individualität der Völker sich zu eigenthümlichen Gestaltungen entfalten, eins und doch verschieden.

Vor allem aber bedeutet dieser Hinblick auf diese nationalen Gestaltungen Eins, worauf wir nicht oft genug hinweisen können. In dem Grade, in welchem ein Volk die Gesittung in sich entwickelt, verschwindet auch für die ganze Staatswirthschaft jene Scheidung derselben von dem übrigen Staatsleben und seinen Grundsätzen, welche das Verständniß derselben so schwierig macht. Sie wird zu der wesentlichsten Grundlage und damit zum Ausdruck der Verwaltung und ihrer Grundformen. Die Vergleichung

der nationalen Gestalt der Staatswirthschaft ist daher ohne den Charakter der Verwaltung niemals ganz verständlich; und andererseits ist zuletzt auch die letztere ohne die erstere stets unvollständig. Und wenn das, was wir darüber hier sagen können, auch noch so unfertig sein mag, so wird es doch den Werth haben, zum weitern Nachdenken Anlaß zu geben.

So viel nun ist schon hier wol einleuchtend, daß wenn schließlich in gebildeten Völkern die Verwaltungsaufgaben einerseits, und die allgemeinsten Grundformen der Staatseinnahmen andererseits gleichartig sind, der Kern der Individualität und damit die Basis der Verschiedenheit in dem organischen und öffentlich rechtlich anerkannten Princip liegen, nach welchem die erstern bestimmt und die andern vertheilt und erhoben werden. Dieses aber findet seinen Ausdruck in dem Verhältniß des persönlichen, einheitlichen Staats zu der Selbständigkeit seiner Selbstverwaltungskörper; denn das Recht, an der Staatswirthschaft in der Volksvertretung theilzunehmen, gilt allen gebildeten Nationen gleichmäßig. Hält man aber den obigen Standpunkt fest, so erscheint ein ebenso stoff- als lehrreiches Bild. Seine Grundzüge beruhen auf dem Satze, daß bei allen Völkern die Centralisation — das ist die einheitliche Vollziehung — in der Staatswirthschaft in demselben Grade vorhanden und gestaltet erscheint, in welchem die Verwaltung centralisirt wird.

England ist nun das Land, in welchem die Verwaltung durch die Selbstverwaltungskörper das eigentliche Princip des Staatslebens ist, während die Regierung auf allen Punkten gleichsam nur als das supplementäre Element in Gesetzgebung und Verwaltung erscheint. Die erste Folge davon ist, daß mit den wesentlichen örtlichen Verwaltungsaufgaben auch die Abgaben und die ganze öffentliche Wirthschaft zunächst einen örtlichen Charakter haben; England ist die Heimat der eigentlichen Communalbesteuerung. Die Regierung verwaltet nur, was der Gemeinde nicht mehr möglich ist. Die zweite Folge ist die, daß dies Princip der Selbstverwaltung von den Gemeinden auch auf den Staat übergehen mußte, und zwar so, daß jene Aufgaben und mit ihnen die Einnahmen gleichsam stückweise, nicht nach einer methodisch geformten Ordnung an Volksvertretung und Regierung gelangen, sodaß ursprünglich für jede Aufgabe die einzeln bestimmte Einnahme ge-

geben wird. Obwol nun die Entwickelung des Staatslebens eine solche Scheidewand nie auf die Dauer streng durchführen läßt, so folgt doch drittens, daß England nicht blos eine unbedingte Steuerbewilligung festhält, sondern daß es auch schwer oder gar nicht zu einer systematischen Formulirung seines Budgets gelangt; man kann unbedenklich sagen, daß die formlose Gestalt des englischen Budgets der staatswirthschaftliche Ausdruck der Geschichte seiner Selbstverwaltung und ihres Kampfes mit der einigenden Gewalt der staatlichen Regierung ist, sodaß für England von jeher Voraussetzung war, was die continentalen Staaten sich erst nach Jahrhunderten mühsam errungen haben — die ausschließliche Geltung des Gesetzes für die Staatswirthschaft, — während es vielleicht noch für Jahrhunderte nicht zu dem gelangen wird, was diesen eigen ist, die klare systematische Ordnung und Berathung des Staatswirthschaftsgesetzes.

Das Gegentheil davon bildet auch hier Frankreich. Die Verwaltungslehre hat gezeigt, wie gering und blos formell dort die Rechte der Selbstverwaltung sind. Die Staatswirthschaft wird daher hier so gut wie alle andern Zweige der Verwaltung vom Centrum aus bestimmt; ein und dasselbe Gesetz bestimmt die Quellen der Einnahmen und die Zweige und Aufgaben der Verwaltung für das ganze Reich, wie auch ein und derselbe Beschluß das staatswirthschaftliche Gesetz als Budget entscheidet. Das Budget ist daher hier eine Einheit, seine Theile sind ein System, und der Rest der Selbstverwaltung schließt sich durch das Frankreich angehörende Princip der Zuschläge zu den Staatssteuern direct an die Staatsfinanzen. Die Folge davon ist, daß die Fehler in der Staatswirthschaft gleich zu allgemeinen Fehlern werden, während andererseits die Idee der Gleichheit in der Belastung viel consequenter durchgeführt wird. Eben diese objectiv feste Einheit ist es nun auch, welche eine wissenschaftliche Behandlung sehr schwierig macht, da dieselbe im Grunde nur noch als Exegese des bestehenden Rechts erscheint. Man kann daher sagen, daß, während die Staatswirthschaft in der einheitlichen Ordnung die Fähigkeit hat, formell die beste zu werden, dies stets mit dem Opfer der Freiheit und der Selbstverwaltung geschieht. Und das ist der Charakter Frankreichs in dieser Beziehung.

Ein wesentlich anderes Bild bietet uns Deutschland, und

nirgends ist der Zusammenhang zwischen der staatlichen und der staatswirthschaftlichen Entwickelung so fest und so klar als hier. Die Grundlage derselben ist der Gegensatz von Reich und Einzelstaat. Es ist eine lange, aber darum nicht weniger traurige Geschichte, wie das alte Reich mit seinen Finanzen zu Grunde gegangen ist. Es hat Deutschland unendlich viel gekostet, daß ihm sein Kaiser so wenig gekostet hat. Die Folge war eine durchgreifende territoriale Gestaltung der öffentlichen Wirthschaft, die aber wieder nicht wie in England auf der freien Verfassung und Verwaltung der einzelnen Theile, sondern vielmehr wie in Frankreich auf der Grundherrlichkeit im einzelnen, aber bei den größern Gebieten auf der Landesherrlichkeit beruhte. Jeder Theil hatte und hat dieser auch jetzt noch seine öffentliche Wirthschaft. Mit dem 19. Jahrhundert wird nun allerdings das französische System der constitutionellen Staatswirthschaft auf jeden Reichstheil — Bundesstaat — übertragen, jedoch weder gleichartig noch gleichmäßig, sodaß man weder von einer Gleichheit in den Principien, noch von einer Gemeinschaft in ihrer Ausführung reden konnte, mit der einzigen freilich hochbedeutsamen Ausnahme des Zollwesens; nicht einmal eine Kenntniß von diesen Staatswirthschaften war lange Zeit hindurch vorhanden, und gemeinsam war eigentlich nur das Bestreben der Wissenschaft in Statistik und theoretischen Untersuchungen. In der That war das natürlich; denn da es nichts gemeinsam zu verwalten gab, so gab es auch nichts gemeinsam einzunehmen; ja bei der tiefen Verschiedenheit der staatlichen Gebilde in diesem Uebergangsdeutschland, die von der kleinen Reichsstadt zur europäischen Großmacht, von der strengen Herrschaft der Grundherrlichkeit bis zu wirklich freien Verfassungen alle Formen enthielten, aber alle gleichmäßig ihr Budget ganz oder zum Theil geheimhielten, und dabei die verschiedenartigsten Stellungen und Rechte der Selbstverwaltung zuließen, ließ sich auch nicht einmal von einer Vergleichung reden. Nun ist dies im Begriff anders zu werden; aber noch ist es unmöglich, über den künftigen Charakter der Staatswirthschaft des Deutschen Reiches ein klares Bild zu entwerfen. Bisjetzt ist das Ganze doch nur das alte System der Zolleinnahmen des Zollvereins, durch einzelne Gesetze modificirt, mit den subsidiären Matricularbeiträgen vervollständigt. Der natürliche Gang der Entwickelung wird bei

der Verwaltung beginnen und zu einer Einkommensteuer führe
die freilich gewisse und einfache Voraussetzungen hat. Zu de
Ende müssen zwei Dinge sich entwickeln; zuerst muß Deutschlan
sich eine Verwaltung bilden, die gemeinsame Aufgaben auch nebe
der Heeresfrage löst und daher gemeinsame Ausgaben der inner
Verwaltung fordert, und zweitens muß sich aus dem deutsche
Münzwesen ein deutsches Bank- und ein deutsches Staatscredit
wesen entwickeln. Bis dahin wird die Theorie die Principien
und der Gang der Geschichte die Thatsachen geben, welche sic
seinerzeit aus dem nationalen Deutschland einen nicht blos starken
sondern auch zur Verwaltung fähigen Staat machen werden.

Nicht minder interessant und belehrend ist die Gestaltun
der russischen Staatswirthschaft. Auch in ihrer Entwickelun
spiegelt sich dieser merkwürdige Staat in seiner vollen, von Europ
noch viel zu wenig beachteten Eigenthümlichkeit ab, und wir ver
statten uns hier, den Charakter der russischen Verhältnisse um s
mehr zu bezeichnen, als es uns durch Herrn Besobrasof möglic
geworden ist, auch für das Folgende Rußland neben die große
Culturstaaten Europas hinzustellen.

Seitdem die europäische Bewegung auch in Rußland zu
Geltung gekommen, hat sich der specifische Gegensatz, der de
Charakter des innern russischen Lebens bildet, auch in seine
Staatswirthschaft ausgesprochen. Rußland ist in allen seine
Lebensgebieten zugleich die Heimat der größten und absoluteste
Centralisation aller Elemente der eigentlichen Staatsgewalt, und doc
der freiesten Selbstverwaltung seiner Theile, die mit dem innerste
Wesen der Bevölkerung verwachsen, niemals hat unterdrückt werde
können. Rußland hat nun für seine centrale Staatsgewalt un
seine Verwaltung seine Muster von jeher in Deutschland un
Frankreich gesucht, aber es hat seine örtliche Selbstverwaltun
stets unbeirrt so weit gewähren lassen, als sie mit den Forderunge
der erstern nicht in Widerspruch getreten ist. Wir werden unte
der Doppelorganisation, die aus beiden Elementen entstanden is
begegnen. Der Kampf derselben hat für alle Gebiete der Ve
waltung seine eigene Geschichte. Hier genügt es zu bemerke
daß, während Peter der Große das Vorbild seiner centralen In
stitutionen aus Deutschland und namentlich aus Preußen nahm
die Epoche Napoleon's und die Zeit nach 1815 die französisc

administrative Organisation in den Vordergrund stellte. In dieser Epoche ging der Sinn für Selbstverwaltung wenigstens in der Regierung unter; aber selbst die äußerste Bureaukratie vermochte das uralte Gemeindewesen nicht zu vernichten. Jedoch erst unter Alexander II. ward dasselbe neu belebt, und jetzt trat auch für die Staatswirthschaft die doppelte Gestalt derselben, das eigentliche Reichsfinanzwesen und die Verwaltung der Selbstverwaltungskörper mit aller Energie hervor. Die letztere ist nun durch den fast unmeßbaren Umfang der Monarchie mit jedem Jahre gewaltiger geworden, und es ist schon jetzt schwer zu sagen, wo das Hauptgewicht liegt; gewiß ist nur, daß sich auf diese Weise zwei große Grundformen, sowol der Verwaltung als der öffentlichen Wirthschaft, gebildet haben, die selbständiger nebeneinander stehen als in irgendeinem Theile Europas, und von denen die erste, die centrale oder eigentliche Staatswirthschaft, wesentlich die Formen und Grundsätze der übrigen europäischen Staaten in sich verarbeitet hat, während die zweite, die Wirthschaft der Selbstverwaltung, auf historischer und nationaler Basis beruht. Das Folgende wird dies im einzelnen zeigen. Daß hier natürlich noch nichts fertig und abgeschlossen ist, und daß in dem fast in jeder Frage unausgetragenen Kampfe viel Unklarheit und Einseitigkeit, aber auch viel ursprüngliche Kraft und noch die ganze Frische einer jugendlichen Bewegung lebendig ist, ist selbstverständlich. Rußland kennt sich noch selber nicht genau; aber gewiß ist im allgemeinen und mehr noch in der Staatswirthschaft, daß man es nur von dem Gesichtspunkte jener beiden auch uns erst jetzt ganz verständlichen Faktoren der centralen Staatsgewalt und der nach Geltung ringenden Selbstverwaltung richtig beurtheilen kann.

Es ist merkwürdig genug, daß z. B. auch Mohl in seinem „Deutschen Reichsstaatsrecht" von den Reichsfinanzen gar nichts sagt. Anlaß zu Bemerkungen oder doch zu einer Perspective hat er sich doch selbst genug gegeben. Auch Rönne ist nichts als Verfassung. Bergius, „Grundsätze der Finanzwissenschaft" (1871) bringt es in seiner confusen Weise doch wenigstens zur Klage darüber. Was bis jetzt Thatsächliches zu sagen war, ist von A. Wagner in seinem „Reichsfinanzwesen" (1872) gut zusammengestellt. Ist es erlaubt hier daran zu erinnern, daß der Verfasser bereits im Jahre 1862 im „Jahrbuch für Gesetzkunde und Statistik" von Stein, Stubenrauch

und Brachelli in dem Aufsatz: „Bankwesen in Europa“, neben einem ausführlichen Bilde der Papiergeldzustände in Deutschland, die ersten Grundzüge für eine deutsche Bank aufgestellt hat?

IV. Inhalt und System der eigentlichen Staatswirthschaft.

(Staatshaushalt, Staatswirthschaftsrecht, staatswirthschaftliche Controle.)

Nachdem nun auf diese Weise sich die Staatswirthschaft nicht blos zu einem selbständigen, sondern auch mit dem gesammten Staatsleben organisch verbundenen Theile des öffentlichen Rechts und der Verwaltung herausgebildet hat, ist es von Werth, den Inhalt derselben in seiner systematischen Ordnung klar übersehen zu können, bevor wir auf einzelnes eingehen.

Die Staatswirthschaft erscheint nämlich nicht als eine objectiv feststehende Thatsache, sondern ist vielmehr ein lebendiger, in ganz bestimmten Zeitabschnitten sich vollziehender Proceß innerhalb des Staatslebens, und die einzelnen Theile derselben sind nichts als die einzelnen Stadien, welche dieser Proceß durchlaufen muß. Ihre Natur und ihre Function bestimmen sich daher fast von selber, und bedürfen kaum einer eingehenden weitern Begründung; nur wird man leicht zugeben, daß hier wie immer in der Wirklichkeit alle diese Functionen zwar theoretisch geschieden erscheinen, praktisch aber stets gleichzeitg vorhanden und thätig sind.

Die erste Aufgabe ist offenbar die ziffermäßige Zusammenstellung der nothwendigen Erfordernisse und ihrer Bedeckung, nebst derjenigen Thätigkeit, welche über die eingehenden und ausgehenden Summen thatsächlich verfügt. Damit erst ist die materielle Grundlage aller Staatswirthschaft — das Maß derselben gegeben. Diese Aufgabe erfüllt der Staatshaushalt.

Die zweite Function besteht dann darin, diese Ausgaben, Einnahmen und ihre Deckung auch rechtlich anzuerkennen, und somit aus den wirthschaftlichen Anforderungen wie aus den Mitteln ihrer Befriedigung ein öffentliches Recht in Gesetz und Verordnung zu machen. So entsteht das Staatswirthschaftsrecht.

Die dritte endlich hat die Aufgabe darüber zu wachen, daß die wirkliche Verwaltung — der factische Haushalt — auch formell wie rechtlich mit dem übereinstimme, was das Recht der

öffentlichen Wirthschaft gefordert hat. Das ist das **Controlsystem** der Staatswirthschaft.

Haushalt, Recht und Controle umfassen daher sowol die Ausgaben als die Einnahmen; sie sind die Voraussetzungen für jeden Theil so gut wie für das Ganze. Ihren materiellen Inhalt empfangen sie allerdings erst in Ausgaben und Einnahmen, aber ihr Princip ist in dem Begriffe der Staatswirthschaft gegeben. Es ist an sich gleichgültig, ob man sie voranstellt, oder am Schlusse aufführt. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit senden wir sie dem folgenden vorauf; zuletzt bestimmen sie doch Umfang und System dessen, was in Ausgaben und Einnahmen vorkommt.

Ich habe mich überzeugt, daß die frühere Stellung und auch die Bezeichnung des „Staatshaushalts" **zwischen** Ausgaben und Einnahmen weder materiell noch methodisch richtig waren. Ich glaube, daß man sie, richtig verstanden und entwickelt, nur an die Spitze oder an das Ende des Ganzen stellen darf. Man wird der Arbeit wol keinen Vorwurf daraus machen, daß sie gern die Gelegenheit ergreift, ihre frühern Mängel offen einzugestehen.

Erstes Hauptstück.

Der Staatshaushalt.

Begriff und Aufgabe.

Der Staatshaushalt ist nun derjenige Theil der Staatswirthschaft, welcher zuerst die Aufgabe hat, den Bedarf des Staats für die Zwecke seiner Verwaltung, dann die Mittel für die Deckung dieses Bedarfs ziffermäßig zusammenzustellen, und dann das Verhältniß beider zueinander in Ueberschuß oder Abgang zum rechnungsmäßigen Ausdruck zu bringen. Seine zweite nicht minder wichtige Aufgabe besteht in der Verwaltung der wirklich einlaufenden oder auszuzahlenden Summen. Endlich wird in ihm das rechnungsmäßige Ergebniß dieser ganzen wirthschaftlichen Geld-

bewegung aufgestellt. Er hat sich daher formell um das Staatswirthschaftsrecht nicht zu kümmern und bildet wieder nur den Gegenstand der Staatscontrole. Er enthält daher wesentlich nur eine ganz formale Function; aber dieselbe ist von der höchsten Wichtigkeit, weil in ihr das sachliche Maß des ganzen Staatslebens in seinen — unerbittlichen — Ziffern zum Ausdruck kommt. Es ist daher der formelle Anfang und das formelle Ende der ganzen Staatswirthschaft, und begleitet dieselbe unabweisbar auf jedem Punkte. Nirgends kommt das Ganze so faßbar zum Ausdruck als in ihm; er ist daher selbst ein beständiger Proceß, und das Folgende ist in seiner methodischen Anordnung nichts als der Versuch, die Stadien dieses Processes und ihre einzelnen Aufgaben klar zu machen.

A. Der Staatsvoranschlag. Die Bilanz. Das Deficit und die Deckung.

1) Staatsvoranschlag und Bilanz.

Es ist ein ungeheuerer Fortschritt in der Staatswirthschaft, wenn sich der Staatsvoranschlag und die Bilanz von der einfachen Abrechnung am Ende einer Rechnungsperiode trennen und zu selbständigen Acten in der erstern werden. Jede Abrechnung hat es nur mit der vollendeten Thatsache der Ausgaben und Einnahmen zu thun; ein Voranschlag aber fordert zwei Dinge, von denen das erste seine historische Bedeutung für die gesammte Staatsentwickelung, das zweite seinen hohen Werth für das öffentliche Recht derselben enthalten. Der Staatsvoranschlag fordert ein in Ziffern ausdrückbares Bewußtsein von den Aufgaben und Kräften des Staats, und erst nachdem er für beide diese Ziffer gefunden, wird es möglich, sie zum Gegenstande rechtlicher Bestimmungen zu machen. Durch das erste wird er Grundlage der rationellen Staatswirthschaft, sowol in Ausgaben als in Einnahmen, durch das zweite wird er zugleich Anlaß und Gegenstand des verfassungsmäßigen Wirthschaftsrechts. Darauf beruht seine geschichtliche Entstehung und sein gegenwärtiger Inhalt.

Aller Staatshaushalt, also vor allem auch der Staatsvoranschlag, hat zur Voraussetzung, daß die Staatsgewalt als selbständige im Volke anerkannt sei, und daß die Staatswirthschaft selbst auf Geldeinheiten reducirt werde. Es ist daher klar, weshalb in der Geschlechterordnung und ihrem noch so unfertigen Königthum und ihren Naturalleistungen von einem Staatshaushalt oder gar von einem Voranschlag keine Rede sein konnte. Allerdings bildet sich dagegen in der ständischen Epoche der erste Organismus einer Regierung; der „Amtmann" tritt auf; jedes Amt hat seinen Kreis; die Regalien fangen an eine allgemeine Einnahme zu bilden, und so entstehen die ersten Verrechnungen dieser Amtleute mit dem Könige. Der letztere muß daher jetzt eine eigene Kammer zum Zwecke dieser Verrechnungen errichten: das ist die Camera Principis, welche zugleich die Domänen verwaltet, über die Regalien Buch führt, und wo Steuern und sonstige außerordentliche Einnahmen auftreten, dieselben verzeichnet. So entsteht die erste rohe Organisation der Staatsrechnung, die Hofkammern, die Cour des comptes in Frankreich, und sogar der erste Organismus eines Gerichts über die lehnsherrlichen Rechte und Pflichten in der Court of exchequer in England. Allein noch sind alle diese Einnahmen sowie die Rechte und Besitzungen, worauf sie sich stützen, Eigenthum des Königs; er hat niemand Rechenschaft zu geben, und eine organische Verwaltung existirt nicht. Bei aller Verschiedenheit im einzelnen ist daher die Sache selbst in ganz Europa wesentlich dieselbe: der Staatshaushalt ist der rein königliche Haushalt, der mit den wirthschaftlichen Interessen des Staats noch wenig zu thun hat. Als aber im 17. und namentlich im 18. Jahrhundert das Königthum die Stände unterwirft und die Steuern zu regelmäßigen Einnahmen macht, entsteht nun ein weit ausgebreiteter, systematisch entwickelter Organismus für die Verrechnung der Staatseinahmen, und die Bedeutung der verschiedenen „Hofkammern" nimmt zu; allein das Princip bleibt dasselbe: die Einnahmen sind Einnahmen des Königs, das Recht auf dieselben ist sein Recht, eine Rechenschaft darüber gibt es nicht; die wichtigsten Theile der innern Verwaltung bleiben nach wie vor in den Händen der Stände; der König verwaltet noch wenig und zahlt noch weniger, und es ist klar, daß eine ganz andere Basis gefunden

werden muß, um zu einem wirklichen Staatshaushalte zu gelangen.

Diese Basis nun war eine doppelte, und zwei Staaten in Europa haben ihrerseits jede Seite derselben in höchst merkwürdiger Weise vertreten. Das waren Frankreich und England. Man kann unbedenklich sagen, daß Frankreich die Heimat der streng geschäftlichen, England die der verfassungsmäßigen Ordnung der Staatswirthschaft im allgemeinen, und der Staatsrechnungen im besondern sind, und daß Deutschland das französische Element vorzugsweise in Preußen fast gleichzeitig mit Frankreich ausgebildet hat, während sich dieser Staat ebenso gut wie die andern bis auf unsere Zeit gegen das englische Princip der Verfassungsmäßigkeit hartnäckig zu wehren sucht. Es liegt bekanntlich eine ganze Geschichte auf diesem Gebiete vor uns, die in dem Grade an Interesse gewinnt, in welchem man jene beiden Elemente selbständig beachtet. England mußte zu einem Voranschlag kommen, da es mit der Bewilligung jeder einzelnen Steuer auch die Verantwortung für ihre Verwendung forderte; aber eben weil jede Steuer für sich bewilligt und verrechnet ward, gelangte es nicht zu einer allgemeinen Staatsrechnung. Frankreich fand seinerseits in Colbert den ersten Mann in der europäischen Geschichte, der die Staatswirthschaft vom kaufmännischen Standpunkte auffaßte und durch die Zugrundelegung einer systematischen Buchführung eine geschäftliche Ordnung der Staatsrechnung möglich machte. Allein da Einnahmen und Ausgaben gleichmäßig unter der Willkür der absoluten Monarchie standen, nützte sein kaufmännisches System nur so lange, als die Könige verständig blieben; schon unter Ludwig XIV. brach dasselbe zusammen, um im 18. Jahrhundert einer unabsehbaren Verwirrung Platz zu machen, die mit Law's Schwindel begann und mit der Revolution endete. Necker hat den Ruhm, theoretisch Werth und Aufgabe eines praktischen Staatshaushalts in seiner „Administration des Finances“ dargelegt zu haben; allein an sein Werk knüpft sich die Gewißheit, daß die beste kaufmännische Ordnung des Staatshaushalts werthlos ist, wenn ihre Basis und ihre Ausführung nicht durch ein verfassungsmäßiges Recht gegen die Willkür des Souveräns und gegen Misverwaltung des Amtes geschützt ist. Von da an steht es auch auf dem Continent fest, daß der wahre Werth der

Staatsrechnung erst bei dem Recht der Staatswirthschaft beginnt. Wenn Preußen in dieser ganzen Epoche sich durch die strenge Ordnung seines Staatshaushalts auszeichnete und durch sie vor allem eine Macht ward, so war es doch kein Zweifel, daß dies nur auf der Persönlichkeit seiner Herrscher beruhte. Erst das 19. Jahrhundert ist daher die Epoche, in der das große Princip des öffentlichen Rechts eine objectiv feste Ordnung in den Staatshaushalt bringt, und damit auch dem Staatsvoranschlage und der Bilanz Stellung, Inhalt und Function bestimmt. In der That kann man daher sagen, daß erst mit dem Entstehen der Verfassungen aus dem wirthschaftlichen Begriffe derselben ein geltender Rechtsbegriff geworden ist. Und darauf nun beruht zuletzt auch das Verständniß der einzelnen Momente, die jetzt vorzustellen sind.

Der Staatsvoranschlag hat nämlich als verfassungsmäßiger einen zweifachen Inhalt, einerseits die auf den Gesetzen beruhenden Einnahmen des Staats, andererseits die von der Verwaltung geforderten Ausgaben desselben.

Die Bildung dieses Voranschlags wäre nun eine höchst einfache, wenn einerseits neben den Einnahmegesetzen (s. unten) auch der Ertrag derselben gewiß, und wenn andererseits neben den Kategorien der Verwaltung auch die Anforderungen derselben objectiv bestimmt wären. Allein beides ist niemals der Fall; ewig wird die Unsicherheit der erstern mit der Ausdehnungskraft der letztern kämpfen; ewig werden beide Elemente miteinander im Widerspruch stehen; und die Arbeit, welche die Harmonie zwischen beiden herzustellen hat, wird ewig eine der schwierigsten im Staatsleben sein. Wir nennen diese Arbeit die Aufstellung der Bilanz. In ihr faßt sich daher das ganze wirthschaftliche Leben des Staats wie in seinem kleinsten Spiegelbilde zusammen, und daher müssen wir einen Augenblick bei ihr stehen bleiben, um so mehr, als sie eigentlich Gegenstand und Anlaß der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung bildet.

2) Die Bildung des Staatsvoranschlags und die Staatsrechnung.

Allerdings ist nun das Finanzministerium das Organ, welches Voranschlag und Bilanz bildet; allein seine Function ist je nach den Elementen beider eine sehr verschiedene.

Das erste Element ist der Staatsbedarf oder das Erforderniß. Jedes Erforderniß ist eine Forderung eines Zweiges der Verwaltung. Der Finanzminister kann mithin diesen Bedarf nicht bestimmen, sondern derselbe ist von jedem einzelnen Ministerium nach seinem Ressort aufzustellen. Die Zusammenstellung bildet dann das Gesammterforderniß; sie ist vom Finanzminister zu machen, und auf Grundlage des folgenden zu beurtheilen.

Das zweite Element sind nämlich die Einnahmen, die wie gesagt auf den Finanzgesetzen beruhen. Nun sind die letztern zwar einfach, aber ihr Ergebniß ist ein unsicheres. Die erste Aufgabe ist somit die, hier zu einer gewissen annähernden Sicherheit zu gelangen, und diese zu finden ist von jeher eine der schwersten aber auch der wichtigsten Aufgaben des Finanzministeriums gewesen. Sie setzt eine genaue Bekanntschaft mit den volkswirthschaftlichen Zuständen und der Fähigkeit derselben voraus, dem Staate ein bestimmtes Maß von Einnahmen zu geben; die Richtigkeit dieser Berechnung wird die Grundlage für die Summen, welche die Staatsverwaltung für ihre Zwecke gebrauchen darf, und auf ihr beruht daher zuerst und zumeist das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben des Staats. Es ist natürlich unmöglich, darüber etwas Allgemeingültiges zu sagen, da dies sich stets nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes richten muß.

Nur das muß als Princip gelten, daß dieser Wahrscheinlichkeitsrechnung stets die Durchschnittsrechnung der vergangenen Jahre zu Grunde liegen muß und daß erst diese für die erstere ein gewisses Maß der Sicherheit gibt, indem ein Abweichen der wahrscheinlichen Annahme von den Durchschnitten vorliegender Ergebnisse stets einer besondern Begründung bedarf, um gelten zu können. Im allgemeinen kann man nun zwar, wenn die wirklichen Einnahmen eine regelmäßige Steigerung erfahren haben, eine solche auch für die Zukunft als wahrscheinlich setzen; jedoch

muß dabei als Grundsatz gelten, daß man die Thatsache des Fortschritts der Einnahmen niemals blos nach ihrer ganzen Summe ohne Unterscheidung der Wahrscheinlichkeitsrechnung über den zu erwartenden Fortschritt zu Grunde legen darf, sondern vielmehr dieselbe auflösen und die Quellen der Steigerung in den einzelnen Einnahmen aufsuchen und erst nach dem Verhältnisse dieser letztern die Wahrscheinlichkeit der Zunahme und Abnahme bestimmen muß. Denn die Steigerung kann ebensowol auf der Erhöhung des Steuerfußes als auf der der Steuerkraft beruhen; es können vorübergehende Momente, Ernten und Miswachs, eintreten; äußere Verhältnisse können einwirken; kurz, der finanzielle Werth einer solchen Berechnung beruht auf dem Eingehen in diese einzelnen Punkte der Einnahme; je genauer das letztere ist, desto größer ist der Werth des Voranschlags für das Staatseinkommen, und umgekehrt. Und es ist nicht überflüssig, daran zu erinnern, daß auch das Urtheil Einzelner in seinem Werthe sich nach denselben Regeln richtet; nirgends sind allgemeine Phrasen weniger zulässig als gerade auf diesem Punkte.

Denn erst wenn auf diese Weise die Einnahmen rationell berechnet sind, läßt sich bestimmen, wie viel von den Forderungen der Verwaltung befriedigt werden kann. Es liegt in der Natur der Sache, daß die Finanzverwaltung sich stets vorwiegend negativ gegen das Erforderniß verhalten, und auf Ersparnisse drängen wird (s. unten). Die Verwaltung wird dagegen ihre Gesichtspunkte geltend machen. Dies geschieht stets in den Verhandlungen über den Staatsvoranschlag, welche der Bilanz voraufgehen. Allerdings ist stets ein Theil der Ausgaben (die systemisirten oder festen) der Verhandlung entzogen; allein um so eingehender findet sie bei den übrigen statt, bis die Einigung eintritt. Alsdann werden Erforderniß und Bedeckung oder Ausgaben und Einnahmen zur Bilanz zusammengestellt. Diese Bilanz ist der Schluß des Voranschlags, und bildet mit ihm zusammen das, was wir die Staatsrechnung nennen, und was als solches der Gesetzgebung vorgelegt wird.

Auch diese ist nun einfach, wenn Ausgaben und Einnahmen sich decken. Wenn das nicht der Fall ist, entsteht mit Ueberschuß oder Ausfall die Frage, was in Beziehung auf jeden derselben vorzuschlagen ist.

Der Ueberschuß kann eine dreifache Verwendung finden. Man kann einen Staatsschatz bilden, was nur unter außerordentlichen Verhältnissen zeitweilig möglich ist; man kann aber dann mit demselben entweder Steuern beseitigen oder modificiren, oder endlich Schulden tilgen. Nun kann man fast immer sagen, daß jeder Staat gewisse Steuern oder andere Einkommensquellen hat, die entweder an und für sich (Lotto, Salzsteuer) oder in ihrem Steuerfuße irrationell sind (gewisse Gebühren, Zeitungssteuer u. s. w.). Die erste Aufgabe jedes Ueberschusses ist es nun, solche Einnahmsquellen, die mit der Steuerkraft in Widerspruch stehen, aufzuheben oder zu ändern, und hier zeigt sich das wir möchten sagen positive Genie der Finanzverwaltung. Gibt es solche nicht oder in geringem Maße, so soll der Ueberschuß zum Theil zur Erleichterung derjenigen Steuern, die einen verhältnißmäßig hohen Steuerfuß haben, namentlich der Einkommensteuer, zum Theil zur Abzahlung der Staatsschulden verwendet werden. Es ist nicht richtig, denselben nur für das eine oder das andere zu bestimmen. Das einzelne muß dabei den individuellen Verhältnissen des Staats und seiner Volkswirthschaft angemessen bestimmt werden. Hier ist immer nur die leichtere Mühe.

Ganz anders wird die Sache, wenn die Staatsrechnung einen Ausfall, das Deficit, zeigt. Es ist nothwendig, einen Augenblick bei dem Deficit stehen zu bleiben.

3) Deficit und Deckung.

(Das finanzielle, das administrative und das eigentliche Deficit.)

Das Deficit gehört zu denjenigen Theilen der Staatswirthschaft, bei denen es in unserer Zeit nicht mehr möglich ist, sich mit allgemeinen Bezeichnungen zu beruhigen. Es bedeutet zu vielerlei, als daß wir es nicht auflösen müßten.

Formell ist das Deficit dasjenige Ergebniß der Staatsrechnung, welches überhaupt ein Minus der Einnahmen aufweist. Allein dieses Minus kann einen sehr verschiedenen Inhalt haben, und der Grund desselben wird bei einer vernünftigen Staatswirthschaft stets die Grundlage für die Frage nach der Deckung bilden. Wir müssen daher hier vor allem auf der streng methodischen Betrachtung der Sache bestehen.

a) Zuerst kann das Deficit in einem einfachen Ausfall der wirklichen Einnahmen gegen die frühern oder gegen die veranschlagten bestehen. Wir nennen ein solches Deficit, da es nur indirect auf die Staatswirthschaft Einfluß hat, ein finanzielles Deficit. Dasselbe kann wieder ein Deficit in der Gesammtsumme der Einnahme oder ein Deficit einer einzelnen Einnahmsquelle sein. Im ersten Falle kann die eine Einnahme sich steigern, während andere fallen; im zweiten kann das Deficit einer Einnahme mit dem Ueberschuß der gesammten Einnahme verbunden sein. In der Kindheit der wirthschaftlichen Beurtheilung des Staatslebens pflegen sich die Völker mit der Gesammtziffer der Einnahme zu begnügen, und auf diese überhaupt erst einzugehen, wenn sie im ganzen sinkt; schreitet aber das Verständniß vorwärts, so beginnt man — meistens allerdings auf Veranlassung eines Deficits — sich mit den einzelnen Einnahmen zu beschäftigen, und sich die stets sehr ernste Frage vorzulegen, woher der Wechsel in der Höhe der einzelnen Einnahmen entsteht? Erst bei dieser Frage beginnt die höhere Finanzwissenschaft; sie kann ohne Eingehen auf die einzelnen Theile überhaupt nicht erledigt werden; das Folgende wird dazu einige Anleitung geben. So viel aber ist schon hier klar, daß kein Volk zu einer wirklichen Herrschaft über seine Staatswirthschaft gelangt, wenn es nicht ohne Rücksicht auf das eigentliche Deficit jede Erscheinung eines partiellen, wenn auch noch so unbedeutenden finanziellen Deficits der genauesten Beachtung werth hält. Es ist gänzlich falsch, mit dieser Beachtung zu warten, bis das finanzielle Dificit zum staatswirthschaftlichen wird; das aber wird sich sogleich näher ergeben.

b) Während das finanzielle Deficit nur mit der Ziffer der Einnahmen zu thun hat, entsteht nun die zweite Art, das administrative Deficit, wenn ein bestimmter Theil der Verwaltung mit der ihm in der Staatsrechnung direct zugewiesenen, oder von ihm selbst berechneten (Post, Münzwesen u. s. w.) Einnahme seinen Bedarf nicht zu decken vermag. Die Gründe eines solches Ausfalles, das ist eines theilweisen Mehrbedarfs der Verwaltung, können natürlich vielfacher Natur sein. Man kann im allgemeinen nur fordern, daß das betreffende Ministerium solche Mehrerfordernisse vorhersehen soll; sind sie dann da und unabweisbar, so muß das Finanzministerium sie allerdings decken, und die Mittel dazu ent-

weder in den Mehreinnahmen oder in einer schwebenden Schuld suchen. Das französische System hat für solche Fälle außerdem das Verfahren und den Begriff der Ueberschreibungen, revirements, erfunden; sie entstehen wenn ein Verwaltungszweig seine Ueberschüsse dem Deficit des andern zur Verfügung stellt. Schon das englische Recht hat sich in seinem eigensten Rechnungsprincip, der appropriation, dem entgegengestellt, indem es jede Ausgabe nur für eine genau festgestellte Verwaltungsaufgabe erlaubt (to appropriate). Die verfassungsmäßige Staatswirthschaft verbietet jetzt solche Ueberschreitungen allenthalben in dem Sinn, daß die Verwaltung nicht einseitig über die Ausgaben bestimmen darf; es ist dagegen ganz natürlich, daß jeder Verwaltungszweig seine etwaigen Ueberschüsse in der nächsten Rechnung vorlegt, und innerhalb seiner Grenzen dafür Verwendung fordert. Ebenso natürlich ist es, daß bei solchen Deficits der Finanzminister nur dann für die Deckung verantwortlich ist, wenn er sie im voraus bewilligt; sind sie ohne ihn geschehen, so hat sie das Ressort zu verantworten. Es ist aber an sich nicht richtig, dem einen Ressort seine Ueberschüsse wegzunehmen, um das Deficit eines andern damit zu decken, und so das Budget zu umgehen, auch wirthschaftlich nicht, weil man damit das einzige Motiv einer sparsamen Ressortwirthschaft vernichtet.

c) Von entscheidender Bedeutung ist nun aber das eigentliche Deficit. Und hier müssen noch immer die allgemeinen Begriffe und Grundsätze als das Maßgebende festgehalten werden, so eminent „praktisch" die Sache auch scheinen mag, denn nirgends ist volle Klarheit in den elementaren Grundbegriffen nothwendiger als hier, um nicht in Confusion oder Phrase zu verfallen.

Das eigentliche Deficit ist nun formell das Verhältniß, vermöge dessen die Summe der Einnahmen der ganzen Staatswirthschaft die Summe der Ausgaben nicht deckt. Ein solcher Zustand ist immer ein sehr ernster; vor allem aber muß man auch ihn in seine Bestandtheile auflösen.

1) Jedes eigentliche Deficit erscheint zunächst als ein ziffermäßiges Verhältniß der beiden Factoren der Staatswirthschaft, und zwar als Resultat der Bilanz der Staatsrechnung. Es ist daher zuerst immer ein Rechnungsdeficit. Dies Rechnungsdeficit kann nun wieder schon beim Voranschlage sich ergeben, als

das wahrscheinliche Deficit; es kann sich auch bei endlicher Staats=rechnung herausstellen als thatsächliches Deficit. Allein das Deficit kann zweitens eine viel ernstere Natur haben. Denn es ist klar, daß ein Rechnungsdeficit für einen wirklichen wirthschaft=lichen Rückgang des Staats an sich noch gar nichts beweist. Es kann ein Staat mit großem ziffermäßigen Dificit blühen, und ein anderer mit voller Bilanz höchst gefährdet sein. Das Rech=nungsdeficit ist daher an sich noch überhaupt kein wahres Deficit, sondern es deutet nur noch irgendein Misverhältniß in der Staatswirthschaft an, ohne daß die Zahlen es vermöchten, dasselbe schon wirklich aufzuklären. Ihr wahrer, unschätzbarer Werth besteht aber eben darin, daß sie diese Aufklärung zur un=abweisbaren Nothwendigkeit machen; man kann unbedenklich sagen, daß in den meisten Fällen das Bewußtsein über die eigene Staats=wirthschaft bei den Völkern erst mit dem Deficit begonnen hat. Daher muß man unbedingt Klarheit und Oeffentlichkeit des Rechnungsdeficits als die erste Voraussetzung einer guten Staats=rechnung fordern, und in unsern Augen ist der Minister, welcher ein Deficit verdeckt, weit strafbarer als der, welcher einen Etat überschreitet. Denn die genauere Betrachtung jedes formalen Deficits ergibt die große Wahrheit, daß der Staat in seiner Wirth=schaft ein Unternehmen ist, und sich hier den Gesetzen der Unter=nehmung fügen muß. Beurtheilt man aber das Deficit von diesem Standpunkt, so ergibt sich der einfache Satz, daß die Thatsache eines — rechnungsmäßigen — Deficits an und für sich gar nichts bedeutet, sondern daß dasselbe stets eine Folge von gegebenen Ursachen ist, und daß daher das wahre Wesen und auch die Deckung jedes Deficits nicht auf seiner Ziffer, sondern auf seinen Gründen beruht. Und über diese Gründe soll das Rechnungsdeficit nachdenken lehren; das ist seine Function.

So wie man nun das Deficit auf diese seine Ursachen zurück=führt, so entsteht der Begriff des staatswirthschaftlichen De=ficits, und die Grundsätze seiner Deckung werden zu einem sehr einfachen System. Diese Gründe können nun im einzelnen un=endlich verschieden sein, und natürlich hier nicht erörtert werden. Wohl aber kann man sie in ganze feste Kategorien bringen, und vermöge der letztern auch zu einem sichern Urtheile im einzelnen gelangen.

Der erste Grund des in dem Rechnungsdeficit angedeuteten staatswirthschaftlichen Deficits ist der Irrthum in der Wahrscheinlichkeitsrechnung theils der zu erwartenden Einnahmen, theils der angenommenen Ausgaben. Beruht dieser Irrthum auf der Ansicht des Finanzministers, so darf er weder ein großer, noch ein öfter wiederkehrender sein; sonst ist der Mann seiner Stellung nicht gewachsen. Beruht er auf äußern Ursachen, Krieg, Noth, so wird aus dem Irrthum ein Unglück, und der außerordentliche Fall fordert außerordentliche Mittel. Im ersten Fall macht gewöhnlich das folgende Jahr den Irrthum des frühern wieder gut und eine kleine Anstrengung des Finanzcredits (s. unten) pflegt zur Deckung auszureichen; im zweiten ist das der Regel nach unthunlich, und hier ist der erste Punkt, auf welchem die Benutzung des Staatsschuldenwesens einzutreten hat. Wo die Ursache klar ist, wird man über die Folgen nicht viel nutzlos streiten.

Der zweite Grund des staatswirthschaftlichen Deficits jedoch kann in dem Steigen der regelmäßigen Ausgaben liegen. Dieses Steigen kann wieder verschiedene Gründe haben; der allgemeine ist in der Regel der steigende Preis aller Bedürfnisse, also auch der des Staats, während die Summe der Einnahmen bei dem größten Theile derselben sich ziffermäßig gleich bleibt. Da nun fast jede Finanzverwaltung der Welt die Erhöhung der Steuern nicht gern spontan einleitet, so wird in solchen Zeiten ein nicht großes, aber regelmäßiges Deficit entstehen, das weder immer vermieden werden kann, noch vermieden werden soll. Aber es ist das ein an sich unbedenkliches Deficit; denn die Ausgaben erscheinen als Leistungen der Verwaltung für die Volkswirthschaft, und die Erhöhung der Steuern ist daher nichts anderes, als die naturgemäße Folge der Preissteigerung auch für die Leistungen des Staats, welche zugleich der Production des Einzelnen zugute kommt. Es ist dies Deficit das natürliche Deficit; sein Inhalt ist die Steigerung der Betriebskosten der Staatsthätigkeit und seine Deckung ganz naturgemäß die Erhöhung der Steuern. Warum gerade hier die eigentliche Einkommensteuer dazu bestimmt sein muß, diese Erhöhung zuzulassen, während alle andern Steuern, wenn sie eine rationelle Höhe haben, so wenig als möglich geändert werden sollten, wird wol unten klar werden. Ebendes-

halb darf ein solches Deficit niemals lange ohne jene Steuer erhöhung bleiben; solange das, was die Verwaltung leistet, das werth ist, was das Volk als Steuer dafür zahlt, ist ein solches Deficit weder in Ursache, noch in Wirkung bedenklich; nur kommt es hier vielmehr darauf an, die Verwaltung richtig zu beurtheilen als die Finanzen. In noch höherm Grade ist dies jedoch bei dem dritten Grunde des Deficits der Fall. Dieser tritt da ein, wo ein Staat eine einmalige große Auslage für irgendeinen Theil seiner Verwaltung fordern muß. Die Grundsätze, die dafür gelten, sind leicht zu verstehen; die Anwendung dagegen fordert stets das tiefste Verständniß des eigenen Staatslebens und den größten Muth in der Geltendmachung desselben.

Denn eine solche Neugestaltung in der Verwaltung ist nichts anderes, als die Verwendung eines Anlagekapitals, das sich durch die Gesammtentwickelung des geistigen und wirthschaftlichen Volkslebens verzinsen und amortisiren muß. Ein solches Deficit tritt daher überhaupt nicht, wie die obigen, einfach als Thatsache in die Staatsrechnung hinein, sondern es ist ein in Geld ausgedrückter und mit ihm gemessener Plan für die Staatsverwaltung, den deshalb in der Regel auch nicht der Finanzminister macht, sondern den er nur berechnet. Natürlich ist dabei von einer Deckung durch Steuern nicht die Rede, sondern das planmäßig berechnete Deficit ist nur durch das Staatsschuldenwesen zu decken. Der Gedanke, der einen solchen Plan der Staatswirthschaft zumuthet, muß Gegenwart und Zukunft in ihren erzeugenden Factoren zu erfassen und zu berechnen wissen; er muß den Muth haben, seinem Staate zu sagen, daß er gegenwärtige Schulden macht, um künftige Werthe zu schaffen; er muß überzeugt sein, daß jede Schuld ein Gewinn für sein Land ist, wenn ihre Verwendung die Zinsen und die Amortisation zu produciren vermag; und ob sie das vermag, das muß er eben wissen. Hier liegt seine Verantwortlichkeit, aber hier liegt auch das Wesen dieses Deficits und seine Deckung, der consolidirten Schuld. Und wohl dem Staate, der einen Mann findet, fähig und muthig genug, diese allgemeinen Grundsätze auf seine Heimat anzuwenden!

So ist das staatswirthschaftliche Deficit ein Wort, das vieles bedeutet. Aber immer stehen wir hier noch auf dem Boden, auf welchem der Gedanke die Dinge beherrscht. Anders wird es, wo

unter den Waffen die Gesetze der Volkswirthschaft und der Staatswirthschaft schweigen. Hier tritt die letzte, schwerste Form des Deficits ein, das Deficit der Noth, die furchtbare Last des Heerwesens, die furchtbarere des Krieges. Wo der Staat unter Gefahr seiner Gesammtexistenz sein Letztes an sein Höchstes setzen muß, da ist eigentlich von einem Deficit nicht mehr die Rede, und die Deckung für den Kriegsbedarf muß mit allen Mitteln gesucht und gefunden werden. Hier hält eigentlich die Wissenschaft auf; es handelt sich nur noch um möglichste Linderung der wirthschaftlichen Uebel, und das wird nicht besser dadurch, daß diese Uebel seit Jahrhunderten nicht blos die schwersten, sondern zugleich die am schwersten zu vermeidenden waren. Unsere Wissenschaft muß, will sie nicht in ihr ganz fremde Discussionen gerathen, die abstracte Frage nach den Ausgaben für das Heerwesen und die daraus entstandenen Lasten als eine solche betrachten, die sie als eine fertige anzusehen hat. Nur Eins steht wol fest — das größte Heeresbudget kostet noch immer nicht so viel als ein Volkskrieg, und es gibt gar kein Maß der Vergleichung mehr zwischen den Kosten eines theuersten Feldzuges und denen der Unterwerfung unter einen fremden Sieger. Doch hier beginnt, wie gesagt, ein ganz neues Gebiet wissenschaftlicher Erwägungen, auf welche die Staatswirthschaft nicht einzugehen hat.

Der Grund, weshalb wir einer eigentlich wissenschaftlichen Untersuchung des Deficits noch entbehren, besteht wol darin, daß man sich bisher mehr mit den Formen seiner rechnungsmäßigen Constatirung und den Regeln für seine Deckung als mit seinen Arten und Gründen beschäftigt hat. Eigentlich hat erst Dietzel den Anstoß zu weiterm Eingehen durch seine Auffassung der Staatsschulden gegeben; denn das, was man über den Staatsschatz als einfaches Kassendeckungsmittel gesagt hat (s. unten), soll doch wol nicht als Lehre vom Deficit gelten. S. Rau, 6. Ausgabe, §. 836. Die Unterscheidungen Wagner's, a. a. O., vom chronischen, acuten u. s. w. Deficit sind ohne praktischen wie theoretischen Werth; er selbst hat sie in seiner Note nicht festgehalten. Was übrigens die Staatsschulden und speciell die Summe ihrer Verzinsung betrifft, so sollten wir doch jetzt über das kindliche Erstaunen über die hohen Ziffern hinaus sein. Erst wenn die durch das Deficit entstandene Schuld sich durch den Werth ihrer Verwendung nicht mehr verzinst, wird sie aus einem staatswirthschaftlichen zu einem volkswirthschaftlichen Deficit, ganz gleichgültig wie groß oder wie klein sie sei. Die Versuche, die Deckung durch

Steuern zu erzielen, bei Rau, §. 82 m. Der eigentliche Werth des Studiums dieser Versuche besteht aber nicht darin, daß sie über das Deficit, sondern daß sie über die Steuern des bestimmten Landes nachdenken lehren. Man kann daher wenig darüber sagen, bis man die Steuerlehre dargelegt hat. Das Deficit ist in dem ganzen Gebiet der eigentlichen Staatswirthschaft dasjenige, welches im vorwiegendsten Maße einerseits das genaue Verständniß der ganzen Staatseinnahmen, andererseits das der innern Verwaltung voraussetzt; und dazu kommt, daß die Deficits selbst da, wo sie der Form nach gleich, doch ihrer Natur nach in jeder Epoche nach Grund und Folge tief verschieden sind. Das Obige hatte nur zur Aufgabe, die leitenden formalen Gesichtspunkte anzugeben, nach denen dasselbe betrachtet werden muß. Die eigentliche Heimat der Darstellung der Deficits ist vielmehr die Geschichte der Staatswirthschaft jedes einzelnen Staats.

B. Staatsbuchhaltung und Staatskassenwesen.

1) Begriff und Function.

Wenn nun auf diese Weise in der Staatsrechnung zunächst ziffermäßig Einnahme, Ausgabe und Bilanz festgestellt sind, so bedarf es eines eigenen Organismus und Processes, um die in jenen enthaltene Bewegung des Geldes auch ordnungsmäßig durchzuführen. Die beiden Grundlagen dieses Organismus sind nun die Staatsbuchhaltung und das Kassenwesen des Staats. Natürlich sind beide in einer gewissen, im Anfange höchst rohen Form in jedem Staat enthalten; aber es liegt schon in der Natur der Sache, daß die Ordnung jeder Buchhaltung und Kasse stets erst da durchsichtig wird, wo eine Rechnungsablage nöthig wird und mit ihr eine Verantwortlichkeit eintritt. Diese sind nun zuerst rein kaufmännischer Natur, und dann erst empfangen sie rechtliche Formen. Von einer Staatsbuchhaltung ist daher auch erst mit der Organisirung einer Regierung die Rede, und klar wird sie in der Regel erst mit dem Auftreten der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit. Während Colbert zuerst die kaufmännische Buchhaltung in Frankreich begründete, hat England mit seiner Steuerbewilligung und mehr noch mit seiner Ueberlassung der Staatseinnahmen an die Buchhaltung der Englischen Bank die Grund-

lage einer systematischen Buchführung gewonnen; aber zu einem System des öffentlichen Rechts ist das Ganze doch erst mit dem 19. Jahrhundert durch die Verfassungen geworden. Jetzt aber bildet es mit seinen leitenden Grundsätzen und Regeln einen Theil des Staatshaushaltes, und muß als solches seine Stelle finden.

2) Staatsbuchhaltung.

Die Staatsbuchhaltung ist ihrem formalen Begriffe nach die geordnete, möglichst systematische Aufzeichnung aller einzelnen Ausgaben und Einnahmen des Staats. Die große Bedeutung sowie der gewaltige Umfang derselben haben von jeher, solange es eine Finanzverwaltung im höhern Sinne des Worts gibt, das Streben erzeugt, sich über Inhalt und Grundsätze derselben auch theoretisch klar zu werden. Man hat die daraus entstandene Lehre auch wol die „Staatsrechnungslehre“ genannt. Allerdings läßt sie sich nicht ganz von Budget und Geldverwaltung trennen; wohl aber ist es nothwendig, sie für sich zu betrachten.

Die Aufgabe der Buchhaltung im Staatshaushalte schließt sich zunächst an die Geldverwaltung, speciell an das Kassenwesen. Die Buchhaltung begleitet das Kassenwesen von der untersten bis zu der höchsten Stufe; es liegt jedoch in der Natur der Sache, daß sie in den untersten Kassen mit der Verwaltung derselben verschmilzt, dagegen schon bei der mittlern Instanz sich von der letztern trennt und selbständig als eigene Buchhaltung neben sie hintritt. Alsdann nimmt sie zugleich einen neuen Charakter an. Sie wird hier das Hauptmittel der Controle, und die Aufgabe der Kassencontrole besteht dann darin, die Uebereinstimmung der Ergebnisse der Buchhaltung mit dem Kassenbestande aufrecht zu erhalten. Die Buchhaltung wird auf diese Weise gleichsam das Gewissen der Kasse und muß deshalb auch in den Personen von den Kassenbeamten getrennt sein. Zugleich bietet die Buchhaltung der höhern Kassen damit das Mittel, die Verwaltung der untern Kassen bei jeder Einnahme und Ausgabe zu überwachen, was natürlich von höchster Wichtigkeit ist. Es ist daraus die Vorstellung entstanden, als könne man einfach die Grundsätze der kaufmännischen Buchhaltung auch auf die Staatsbuchhaltung anwenden. Es ist

ebenso verkehrt, das ganz im allgemeinen zu bejahen, als es zu verneinen. Klar ist, daß die kaufmännische Buchführung da richtig ist, wo es sich um Anlage wirthschaftlicher Verwendungen mit Soll und Haben handelt; dazu gehören namentlich die Staatsgüter und ihre Bewirthschaftung, die Regalien und die Monopole. Bei den Steuern ist sie nicht thunlich, selbst die Verpachtung und Abfindung läßt nur Personalconti zu. Es ist daher keine Frage, daß die Lehre von der kaufmännischen Buchhaltung ein wesentliches Element der Staatsrechnungslehre ist, ohne jedoch die letztere zu erschöpfen. Unter allen Umständen jedoch ist ihre Aufgabe eine zweifache. Sie muß zuerst zeigen, nach welchen Grundsätzen die möglichste Sicherheit der Rechnung gefunden werden kann, d. i. Aufstellung derjenigen Regeln der Buchung, welche soweit thunlich die Willkür in der Aufstellung der Einnahmen beseitigt und durch die Ordnung der Buchung die Richtigkeit der einzelnen Posten gewährleistet. Sie muß zweitens in die Buchhaltung die möglichste Klarheit bringen. Unter der Klarheit der Buchhaltung versteht man diejenige Ordnung derselben, vermöge deren die einzelnen Posten so aufgeführt oder gebucht werden, daß jede Hauptsumme alle ihre gehörigen Einzelbeträge wirklich enthält und die einzelnen Hauptsummen damit ein vollständiges und jeden Augenblick übersichtliches Bild des ganzen Zustandes der wirklichen Einnahmen, des Kassebehalts, der ausstehenden Forderungen und der gemachten Ausgaben darbieten. Die Bedingung der Sicherheit ist die gute Anführung der Belege in der Rechnung; die Bedingung der Klarheit ist die gute Eintheilung der Hauptconti. Diese müssen sich dann natürlich nach der Art der Einnahmen richten, und es wird daher die Buchführung eine andere Gestalt bei den Staatsgütern, eine andere bei den Regalien und noch eine andere bei den Steuern und Staatsschulden haben. Die Klarheit der Buchführung führt zur Leichtigkeit in der ersten Revision derselben, soweit dieselbe innerhalb des Finanzministeriums geschehen kann. Die letzte Controle aber fällt dann unter den Obersten Rechnungshof.

Die Lehre von der Buchhaltung wird fast immer als die Lehre vom Rechnungswesen (zu weit) bezeichnet, was seinen Grund in der historischen Entwickelung dieses Zweigs der Theorie hat.

Daß man in England an eine Theorie der Staatsbuchhaltung

nie gedacht hat, erklärt sich einfach durch die Stellung der Bank v[illegible]
England, welche die Staatseinnahmen einfach neben den Staat[illegible]
ausgaben in ganz kaufmännischer Weise verbucht, und dem Staate w[illegible]
jedem andern Geschäftsfreund sein Conto führt, wofür sie bekanntli[illegible]
jährlich eine selbständig berechnete Entschädigung bezieht. Auf de[illegible]
Continent ist die Lehre von der Buchhaltung bereits mit dem En[illegible]
des 16. Jahrhunderts selbständig (Muñoz de Escobar, „De ratiocini[illegible]
et computationibus administratorum", 1599 und öfter, und Heese[illegible]
„De rationibus reddendis", 1665). Wäre sie aber schon dama[illegible]
in die Staatsrechnungen in irgendeiner Weise rationell übergegange[illegible]
so hätten gewiß Bodinus oder doch Seckendorf ihrer genauer Erwä[illegible]
nung gethan. Unzweifelhaft ist Sully der erste, der eine systematisc[illegible]
Staatsrechnung eingeführt hat. („Mémoires", III, 3, und Malchu[illegible]
„Finanzwissenschaft", II, 96.) Die Buchhaltung ward erst dur[illegible]
die Entwickelung des kaufmännischen Lebens ein Gegenstand eigen[illegible]
theoretischer Forschungen, und erst durch das Princip der doppelt[illegible]
Buchhaltung kam man dazu, einerseits allgemeine Grundsätze für d[illegible]
Buchhaltung oder „Rechnungswissenschaft" aufzustellen, anderersei[illegible]
diese Grundsätze auf die Staatsrechnung anzuwenden. Seit der Mit[illegible]
des vorigen Jahrhunderts ist darüber eine sehr reiche Literatur en[illegible]
standen, welche die Buchführung der Staatswirthschaft bald als „F[illegible]
nanzrechnungswissenschaft", bald als „Staatsrechnungswissenschaft"[illegible]
bald als „Kameralrechnungswissenschaft" bezeichnete. (Desfeld, „F[illegible]
nanzrechnungswissenschaft", Berlin 1773; Jung, „Anleitung zur Ka[illegible]
meralrechnungswissenschaft", Leipzig 1786; Brand, „Grundsätze d[illegible]
Staatsrechnungswissenschaft", Wien 1790.) Besonders auch hi[illegible]
wieder der treffliche Justi, „Staatswirthschaft", 2. Aufl., Th. I[illegible]
§. 408 fg. Vgl. Malchus, a. a. O., II, 97 fg., und J. Schrot[illegible]
„Lehrbuch der allgemeinen Verrechnungswissenschaft" (Prag 1856[illegible]
S. 6—8. Die Frage jener Zeit war die Zweckmäßigkeit der An[illegible]
wendung der doppelten Buchhaltung auf die Staatsbuchhaltung. D[illegible]
betreffende Literatur unsers Jahrhunderts hat die Verrechnungs- un[illegible]
Buchhaltungslehre kaufmännisch für sich ausgebildet, die Staatsbuch[illegible]
haltung dagegen fast stets in die engste Verbindung mit dem Kasse[illegible]
wesen gebracht, was auch durchaus praktisch scheint, obgleich dab[illegible]
oft vergessen wurde, daß die Staatsbuchhaltung in einem groß[illegible]
Theile ihrer Formen durch das gegebene Kassensystem bestimmt we[illegible]
den muß und daher nur wenig abstracte Grundsätze zuläßt. Sel[illegible]
ständig sind jedoch in dieser Beziehung Fröhlich, „Handbuch d[illegible]
Staatsrechnungswissenschaft", und Escherich, „Lehrbuch des allgemein[illegible]
und des Staatsrechnungswesens" (Wien 1852). Gut und umsichti[illegible]
Lichtnegel, „Geschichte des österreichischen Rechnungs- und Control[illegible]
wesens" (1872). In den allgemeinen Werken über Finanzwisse[illegible]
schaft hat, wie schon bemerkt, die Staatsbuchhaltung ihre mehr od[illegible]
weniger ernsthaft berücksichtigte Stelle. Eigentlich hat erst Malchu[illegible]

die Buchhaltung mit der Finanzwissenschaft wissenschaftlich verbunden; seine Bemerkungen zeigen zugleich den praktisch gebildeten Mann (vgl. II, Kap. 6, §. 23 fg., besonders S. 152 fg.), jedoch hat er noch ganz die „Statisirung" im Auge, und das Budget erscheint ihm nur noch als die Frage nach der „Initiative im Staatshaushalt". (Vgl. §. 21; der Streit über Centralbuchhaltung, namentlich die statuarische, S. 139 fg.) Viel Material zur Vergleichung bei Czörnig in „Budget, Staatsrechnung und Controle", 1866 (nach den einzelnen Staaten kurz zusammengestellt). Bei Baumstark finden sich über die einzelnen Verwaltungsrechnungsablegungen der Domänen gute Angaben. Bei Rau ist die Darstellung theoretisch am klarsten und eingehendsten (§. 539 fg.). Die weitere Ausführung in der neuen Ausgabe steht noch dahin. — In Beziehung auf Rußland müssen wir hier auf die unten folgende Darstellung der Budgetbildung und Finanzorganisation verweisen, da die Buchhaltung sich unmittelbar an dieselbe anschließt. Doch kann es nicht die Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, sich mit den Einzelfragen der Zweckmäßigkeit genauer zu beschäftigen; freilich muß man sie mit Wirth nicht ganz weglassen. Was die Gesetzgebung über die öffentliche Buchhaltung betrifft, so ist sie naturgemäß mit den Vorschriften über das Kassenwesen und die Geldverwaltung so eng verbunden, daß wir sie gemeinschaftlich in der folgenden Note zusammenstellen werden. Wir bemerken hier nur, daß Frankreich an seiner „Comptabilité" seit 1814 arbeitet, Preußen seit 1848 und Oesterreich seit 1866 zum Abschlusse gediehen sind, daß aber jede Darstellung ohne innige Verbindung mit der Staatscontrole unvollständig, ja unverständlich erscheint, während gerade die letztere in den Behandlungen nicht gehörig berücksichtigt wird.

3) Elemente der Geschichte derselben.

Mit der Verfassungsmäßigkeit der Staatswirthschaft ist nun die Bedeutung der Buchhaltung eine so große geworden, daß auch ihre, übrigens im einzelnen noch fast ganz unbekannte historische Entwickelung einen auch praktischen Werth bekommt, weil in ihren Grundformen sich die ganze Auffassung abspiegelt. Wir können drei Hauptgestaltungen unterscheiden wenn wir mit der Zeit beginnen, wo überhaupt von einer öffentlichen Buchhaltung die Rede ist.

Die erste kann man die der Etatsbuchhaltung nennen.

Die Gestalt der Buchhaltung vor der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft beruhte nämlich darauf, daß jeder Zweig der

Einnahmen sowol als der Ausgaben als ein selbständiges Ganzes angesehen wurde, das seine Ausgaben für sich zu verrechnen und die Ueberschüsse dann an die höchste Finanzverwaltung abzuführen hatte. Viele dieser einzelnen Zweige hatten zugleich selbständige, ihnen speciell zugewiesene Einnahmen (theils Fonde, theils Dotationen), die dann in der letzten Abrechnung gar nicht mehr erschienen, während die höchste Staatsverwaltung für ganz allgemeine Zwecke, namentlich für die Staatsschulden, ihre Summen aus jenen Ueberschüssen nahm. Das waren nun die „Etats" (Finanzetats), und diese Berechnung und Buchführung war die „Etatisirung", welche zur Folge hatte, daß meist eine Anzahl von höchsten Staatskassen mit eigener Verrechnung von den ihnen zugewiesenen Zweigen der Verwaltung in Einnahme und Ausgabe bestand; das Ergebniß an Ueberschüssen ward dann irgendeiner Hauptkasse überwiesen, und von dieser diejenigen Ausgaben gedeckt, denen keine andere specielle Einnahme entsprach, wie namentlich die Krondotation, das Heer und die Verzinsung der Staatsschulden. Es ist klar, daß dabei eine einheitliche Uebersicht und Verwaltung so gut als unmöglich war; das Etatssystem mit der „Etatisirung", das ist der Specialabrechnung jedes einzelnen Verwaltungstheiles, ist in der That das Collegialsystem der Verwaltung übertragen auf die Staatswirthschaft. So viele Modificationen das im einzelnen auch hat, so gilt es doch bis zum 19. Jahrhundert auf dem ganzen Continent. Erst mit den Verfassungen tritt das zweite System ein.

Das Buchhaltungssystem der Verfassung ist in Princip und Ausführung leicht verständlich. In ihm ist die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben formell ein geschäftliches Ganzes, dessen Verwaltung unter Einem Willen steht, und dessen Verantwortung auch dieser Eine Wille, der des Finanzministers, allein zu tragen hat. Mit dem größern Recht empfängt daher jetzt das Finanzministerium eine weit größere Aufgabe wie früher, denn es hat jetzt nicht mehr blos die Ueberschüsse der alten Haupt- oder Centralbuchhaltungen entgegenzunehmen und zu verwalten, sondern alle Einnahmen und Ausgaben gehen durch seine Hand, alle Einnahmen in ihrem ganzen Detail, alle Ausgaben aber, soweit sie auf den Anweisungen der einzelnen Ministerien beruhen. Damit ist zwar die Scheidung der Finanzverwaltung von der

übrigen Verwaltungszweigen durchgeführt; es ist aber zweitens auch die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Finanzministers eine bestimmte geworden, da derselbe jetzt zu controliren hat, ob die Gesammtsumme dessen, was jedes Ministerium empfängt, die im Budget bewilligte Summe erreicht oder überschreitet; und der Finanzminister ist daher dafür verantwortlich, daß kein Ministerium durch seine Anweisungen mehr beziehe, als ihm budgetmäßig zukommt. Es folgt daraus, daß, wenn ein einzelnes Ministerium in diesem System mehr braucht, als ihm zugesagt ist, der Finanzminister dazu seine Zustimmung geben muß, weil er nur verpflichtet ist für die Summe, welche budgetmäßig feststeht, und daß er daher mit dem Ministerium, welches unter seiner Zustimmung sein Budget überschreitet, zugleich verantwortlich wird. Dadurch wächst die Bedeutung des Finanzministeriums in den Verfassungen um das Doppelte; und dieses Verhältniß ist eine der wichtigsten Folgen der verfassungsmäßigen Geldverwaltung im Gegensatze zu der etatsmäßigen.

Eine zweite eng damit zusammenhängende Folge ist die, daß jetzt das Budget selbst überhaupt kein Nettobudget mehr sein kann. Denn der Finanzminister hat es nicht mehr mit den Ueberschüssen der einzelnen Staatsbuchhaltungen, sondern mit dem ganzen Staatshaushalt zu thun. Daher sind alle verfassungsmäßigen Budgets principiell und nothwendig Brutto- und keine Nettobudgets; ein Satz, dem auch die Geschichte des Budgets entspricht.

Allein gerade die ungeheuere Masse der Aufgaben macht in diesem System sein eigentliches Princip, die persönliche Verantwortlichkeit des Finanzministers undurchführbar. Die neueste Zeit ist daher zum Theil von dem selten abgegangen, und hat der Buchhaltung den Organismus der Verwaltung zum Grunde gelegt. Nach diesem System hat jedes Ministerium nicht blos die Verwendung der ihm budgetmäßig zustehenden Gelder, sondern auch die eigene Buchführung über dieselben; die Folge ist die Umgestaltung der Staatsabrechnung und Controle (s. unten). Das nun ist namentlich seit 1848 die Grundlage des gegenwärtigen Zustandes. Die nächste Folge war, daß diese Ordnung selbst wieder Gegenstand eigener Gesetzgebung werden mußte, da in der That die parlamentarische Behandlung der Staatsrechnung damit

eine andere wird, daß jedes einzelne Ressort in diesem System für seine eigene Rechnung verantwortlich erscheint. Das Ganze ist noch wenig zur Ausbildung gelangt; doch sind in den parlamentarischen Verhandlungen die Anfänge bereits vorhanden.

Wir sprechen bei diesem Anlaß den lebhaften Wunsch aus, daß die Arbeiten über Budget und Verantwortlichkeit jetzt, nachdem eigentlich kein Mensch mehr über das Princip unklar ist, etwas specieller gerade auf derartige höchst praktische Fragen eingehen mögen! Durchgeführt ist das neue System für Oesterreich durch Verordnung vom 21. November 1866, es bezieht sich auf die Organisirung der höchsten Buchhaltungen und Kassen: Aufhebung aller alten Staatsbuchhaltungen, §. 1; an ihre Stelle treten Buchhaltungen, Kassen- und Rechnungsrevision für „jede mit einem Anweisungsrechte betraute Behörde" (also namentlich Ministerien), welche dann unter dem neuorganisirten Obersten Rechnungshofe stehen, sodaß jetzt der Schwerpunkt der ganzen Geldverwaltung in den Ministerien, und da diese unter dem Budget stehen, in der Gesetzgebung oder dem Staatshaushalt liegt. Das ist ein unleugbarer großer Fortschritt und, obwol wesentlich nach französischem Vorgange errichtet, dennoch ein Muster für die künftige Entwickelung in Deutschland. Nur soll man sich dabei vor Revirements zwischen den Ministerien hüten. In Rußland gilt dasselbe System, nur modificirt durch die amtliche statt der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit (s. unten).

4) Das Kassenwesen.

In dem Kassenwesen drückt sich nun für die wirkliche Geldverwaltung das System der Buchhaltung aus; das erstere ist das eigentliche Object der letztern. Jeder Zweig der Einnahmen hat seine Erhebung und seine unterste Kasse; Basis ist, daß diese untersten Kassen sich geographisch scheiden und ordnen; in den meisten Fällen werden die indirecten Abgaben an die Kassen der directen abgeführt, was durch die Natur der Sache bei einigen Kassen Ausnahme findet, namentlich bei Domänen, Regalien und Monopolen, die ein selbständiges Kassensystem fortsetzen und daher auch als die Continuation des alten Etats gelten können. Die untersten Kassen werden dann in den Landeskassen zusammengefaßt. An die Landeskassen und natürlich oft auch an die Ortskassen ergehen dann die Anweisungen für die örtlichen Ausgaben der verschiedenen Ministerien, sodaß alle diese Kassen zugleich Einnahme-

und Ausgabekassen sind und statt des Geldes die liquidirten Anweisungen abführen. Natürlich hat jede Kasse ihre Buchhaltung. Das System der Kassen ist daher das System der Finanzverwaltung, während das System der Anweisungen dem System der Staatsverwaltung entspricht. Die höchsten Kassen dagegen sind centralisirt, namentlich in Beziehung auf die Ausgaben für die höchsten Verwaltungsbehörden. Dadurch ist endlich möglich, daß der Finanzminister durch die Mittheilungen der betreffenden Kassen auch täglich den Kassenstand zu übersehen im Stande ist (tägliche Evidenz), die sich freilich nur auf die Hauptkasse beziehen kann.

Dabei nennt man nun diejenige Summe, welche auf diese Weise sich in einem gegebenen Augenblicke in den Kassen befindet, den Kassebehalt; diejenige, welche durchschnittlich in denselben vorhanden ist, ist der Kassebestand. Natürlich nun ist es eine wichtige Aufgabe der Geldverwaltung, so wenig Kassebestand in den Kassen zu haben als möglich, da derselbe hier stets ohne Zinsen daliegt und auch bei der besten Verwaltung stets viele Millionen beträgt. An diese Frage schließt sich speciell Wesen und Bedeutung der Geldverwaltung, die wir deshalb gleich mit der Kassenfrage verbinden.

5) Die Geldverwaltung.

Das, was wir die Geldverwaltung im eigentlichen Sinne nennen, enthält zwei Theile. Zuerst umfaßt dieselbe den gesammten Zahlungsproceß, der aus irgendeiner Kasse ausgehenden Gelder, — ein einfacher mechanischer, durch die Buchhaltung beständig controlirter Proceß der Geldbewegung des Kassebehaltes, sei es, daß an den einzelnen gezahlt, sei es, daß von einer Kasse an die andere „abgeführt" wird; dann aber schließt sich daran die zweite schwierige, noch ungelöste Frage, in welcher Weise die Nutzbarmachung dieses Kassebestandes zu erzielen sei. Zwei Dinge stehen dabei fest. Zuerst daß, wenn sie überhaupt geschehen soll, sie nur durch örtliche Verwendung thunlich ist; zweitens daß das Finanzministerium als solches nicht in der Lage ist, diese Verwendung eintreten zu lassen, da dies in lauter Privat-

geschäfte auslaufen würde. Die einzige Möglichkeit dafür ist daher die Verwendung durch die Vermittelung eines großen, volle Sicherheit bietenden Creditinstituts, und zwar nicht in der Weise, daß dieses Institut zugleich unmittelbar die Steuern erhebt und verrechnet, sondern in der Weise, daß die erhobenen Gelder einem solchen Institut gegen mäßigen Zins zur Verfügung gestellt werden und somit an die Stelle der Kassenbestände ein Conto current mit den Filialen eines solchen Instituts eingerichtet werde, wobei natürlich ein gewisser Kassebestand stets übrigbleiben muß. England hat in der Stellung seiner Bank, Frankreich in der seiner Receveurs généraux das zum Theil verwirklicht; in Deutschland liegt das ganze Feld noch brach und wird sich erst entwickeln, wenn das Steuer- und Kassenwesen Deutschlands nebst andern Dingen zur Einheit gelangen.

Die ganze Geldverwaltung vor der verfassungsmäßigen Epoche liegt noch fast ganz im Dunkeln. Man hat das Ganze meist nur als einen Mechanismus betrachtet und in der Theorie sehr wenig Aufmerksamkeit auf die Frage gewendet, ob hier allgemeine Grundsätze gelten. Praktisch dagegen ist das Verhältniß folgendes. Nirgends vielleicht ist der Unterschied des ganzen formalen Theils des Staatshaushalts zwischen England und dem Continent größer als gerade im Kassenwesen und der sich daran anschließenden Geldverwaltung. Bis 1834 hatte jeder Theil der Finanzverwaltung sein eigenes Kassenwesen, an dessen Spitze das Exchequer stand. Seit 1834 ist nun die gesammte Geldverwaltung der Bank von England übertragen, welche alle Einnahmen aller Kassen empfängt und gegen Anweisung auch alle Ausgaben besorgt. Der Mittelpunkt dieses Anweisungssystems, das seiner Form nach den französischen Ordonnances nachgebildet ist, ist die Generalzahlkasse (Paymasters General Office, seit 1836 organisirt durch 5. 6. Will. IV, 35). Mit Recht sagt daher Gneist, daß Englands Geldverwaltung jetzt ein kaufmännisches Geschäft ist; vgl. dazu die geistreiche Arbeit Bagehot's „Lombardstreet" (1873). Frankreich hat dies im ganzen nicht durchführen können, während es in einzelnen Punkten England voraus ist; die deutschen Staaten stehen statt des kaufmännischen noch immer auf dem alten Kassenstandpunkt. Das muß man festhalten, um den Charakter des Control- und später den des Finanzrechts richtig zu beurtheilen. In Frankreich dagegen hat sich die Geldverwaltung des gesammten Budgets zuerst systematisch ausgebildet, da sie factisch, wenn natürlich auch nicht formell, die Budgetberathung in den meisten Fällen ersetzen mußte. Daher denn die ausführliche und höchst gründliche Gesetzgebung Frankreichs über die finanzielle Geldverwaltung,

mit der Frankreich das Muster namentlich für die deutschen Gesetzgebungen geworden ist. Dieselbe beginnt bereits mit der Herstellung der Kammern; das Hauptgesetz aber bleibt die große Ord. sur la Comptabilité vom 31. März 1838, welche übrigens nicht blos die Geldverwaltung, sondern auch die Grundzüge für die Bildung des Budgets definitiv feststellte, sodaß die spätern Gesetze vom 17. Juni 1840, 26. August 1844 und 12. August 1854 nur noch Einzelheiten bestimmt haben. Die Grundzüge dieser Geldverwaltung sind einfach. Die Einnahmen werden besorgt durch das System der Receveurs und das der Percepteurs. Die Receveurs scheiden sich in die Receveurs généraux in jedem Arrondissement und die Receveurs spéciaux für die örtlichen Einnahmen. Das sind die eigentlichen Einnahmekassen; allein sie unterscheiden sich von den deutschen dadurch, daß sie zugleich einen Theil der Verwaltung der Staatsschulden haben, indem sie die Rente kaufen und verkaufen an kleinere und örtliche Parteien. Die Percepteurs holen die Abgaben ein und liefern sie an die Caisse des Recepteurs; der Recepteur spécial sendet seine Einnahmen an den Recepteur général. Alle Receveurs stehen allerdings unter der Direction de la comptabilité générale, welche wieder einen Caissier payeur général hat. Die Ausgaben nun werden in ganz Frankreich nur gegen Anweisungen (Ordonnances) an die Kassen der Receveurs geleistet, und die Vorschriften darüber sind sehr genau. Aus den Ueberschüssen wird dann die Caisse centrale gebildet, die wieder unter der Direction des Fonds oder unter der Direction de la dette inscrite steht. Das Detail darüber höchst ausführlich bei von Hock, „Die Finanzverwaltung Frankreichs", wesentlich nach Audiffret's etwas confusem, aber gründlichem Werke.

Was nun die Geldverwaltung der deutschen Staaten betrifft, so muß man zwei Epochen unterscheiden. Die erste gehört dem vorigen Jahrhundert an und reicht bis zu den zwanziger Jahren; — die administrative und die verfassungsmäßige Epoche. Grundlage der Geldverwaltung in den ersten ist die „etatsmäßige" Kassen- und Geldverwaltung; an diese schließt sich schon vor hundert Jahren die theoretische Frage, ob das Kassenwesen eines Staats auf dem durchgeführten Princip der Centralisirung beruhen soll oder nicht. Dieser Streit ist namentlich seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts angeregt und ging naturgemäß aus der Herstellung der Einheit in dem Besteuerungssystem hervor, dem die Einheit des Kassenwesens entsprechen müsse. Schon Justi hat in seiner „Staatswirthschaft" (Thl. II, §. 408) die ganze Frage angedeutet, aber doch nur in einzelnen Punkten das Richtige erkannt. Die beiden vorzüglichsten Schriftsteller aber sind Feder, „Handbuch über das Staatsrechnungs- und Kassenwesen" (Stuttgart 1820), der sich jedoch mehr auf das Rechnungswesen bezieht, und Kieschke, „Grundzüge zur zweckmäßigen Einrichtung des Staatskassen- und Rechnungswesens" (Berlin 1821).

Die übrigen bei Malchus (II, §. 23) angeführten Schriften von Neugebauer, Wöhner und Hornburg gehören mehr dem Rechnungswesen an. Unter den Obengenannten stellte zuerst Kieschke den Satz auf (S. 88—104), daß ein Centralkassensystem, welches die Aufgabe habe, alle wirklich verfügbaren Gelder in Eine Kasse zu sammeln und erst von dieser aus die Ausgaben abgehen zu lassen, nicht entsprechend sei. Der Grundgedanke sei dabei allerdings ein richtiger: Zusammenstellung und Uebersicht des verfügbaren Kassebehalts; allein es sei erstlich vermöge einer solchen Centralkasse nicht möglich, die Ausgaben der einzelnen Zweige der Verwaltung zu übersehen; zweitens bedürfe die Uebersicht des Ganzen eben keiner Kasse, sondern lasse sich durch Buchführung und Ausweise erreichen. Die Gründe, welche Malchus gegen diese Ansicht geltend macht (§. 23 und 24), sind offenbar mehr gegen die Furcht vor einer Zersplitterung des Kassenwesens, als gegen das Princip der Einheit der Kassen vermöge des Rechnungswesens gerichtet und haben die Vorstellung eines kleinen Staats als Grundlage, bei welchem die Centralisirung physisch möglich ist. Dagegen gibt er die Richtigkeit für die Aufstellung von selbständigen Hauptkassen „bestimmter Revenuenzweige" (Generaldomänen-, Generalaccise-, Generalzollkasse u. dgl.) zu, was im Grunde das Princip der Einheit aufhebt. Der Unterschied zwischen Einnahme- und Ausgabekassen ist nirgends gehörig entwickelt. Was Jacob (§. 1283 fg.) und Rau (§. 566) sagen, ist unbedeutend.

Unter den einzelnen Staaten haben nun Preußen und Oesterreich ihre besondere Geschichte und Literatur auch auf diesem Gebiete. Preußen hat schon im vorigen Jahrhundert ein streng ausgedehntes Rechnungs- und Kassenwesen, das auf dem einfachen und zugleich hierarchischen Unterschiede der Special-, Provinzial- und Generalkassen beruhte und noch beruht. Die Grundzüge des Staatsrechnungswesens sind bereits durch die Instruction vom 27. Februar 1769 festgestellt, jedoch durch das neue Regulativ vom 17. März 1828 für die innere Geldverwaltung neu geregelt. Die Basen dafür sind schon seit Cabinetsordre vom 17. Januar 1820, die Aufstellung der „Etats"; die durch Cabinetsordre vom 29. Mai 1827 eingerichtete Staatsbuchhalterei (als Organ der Einzelcontrole) ward durch Cabinetsordre vom 29. Mai 1844 aufgehoben und die Function dem Finanzministerium übertragen. Im wesentlichen sind aber die formalen Elemente geblieben, nur im Gebiete der Controle hat natürlich für das Ganze die Verfassung von 1850 (Art. 104) Aenderungen hervorgebracht, für welche übrigens das definitive Gesetz noch erwartet wird. Das Einzelne bei Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, §. 465 fg., nebst der auf Preußen bezüglichen speciellen Literatur; Czörnig, „Budget, Staatsrechnung und Controle", S. 20 fg.; Oelsfeld, „Preußen in kameralistischer und wirthschaftlicher Beziehung", S. 144—146. — In Oesterreich treten die beiden Epochen viel

schärfer hervor. Die erste geht bis zum Jahre 1866; die zweite ist durch die wichtige Verordnung vom 21. November 1866 begründet. Die erste beruhte wie die preußische auf der etatsmäßigen Geldverwaltung und einer Anzahl von „Hofbuchhaltungen", welche unter der 1854 organisirten Obersten Rechnungs- und Centralbehörde standen. Die frühere Gestalt des Kassenwesens sehr gut dargestellt bei J. Neugebauer, „Organische Darstellung des Controlwesens und der Kasseneinrichtungen in den k. k. Staaten" (Wien 1845), wo auch noch jetzt einzelne Punkte nicht unpraktisch geworden sind. Die gegenwärtige Organisation des österreichischen Kassenwesens findet sich in allgemeiner und klarer Uebersicht bei A. Dessary, „Grundzüge der österreichischen Finanzgesetzkunde" (Wien 1856), §. 95 fg. Das System des österreichischen Kassenwesens beruhte zunächst auf der Selbständigkeit der Verwaltungskassen, „soweit die Verwaltungszweige oder Fonds ausdrücklich von andern Ministerien geleitet werden, z. B. das gesammte Militärwesen, oder das dem Handelsministerium überwiesene Communicationswesen u. dgl." (Dessary, a. a. O., S. 257), und der Finanzkassen, die wieder in Brutto- und Nettokassen zerfallen. Die Nettokassen sind im Grunde nichts anderes als die reinen Ausgabekassen und haben ihre Einnahmen aus den Zufuhren der Bruttokassen, welche das System der Einnahmekassen bilden. Die gesetzliche Organisirung dieses niedern und mittlern Kassenwesens: Verordnung vom 19. Januar 1849, untere Kassen: Verordnung vom 27. Mai 1853, Landeshauptkassenwesen; die verschiedenen Staatsbuchhaltungen seit 1817 successive errichtet. Die Brutto- oder Einhebungskassen haben aber, je nachdem sie den directen oder indirecten Steuern angehören, oft einen verschieden ausgedehnten Wirkungskreis, bei dessen Bestimmung die Zweckmäßigkeit vorgewaltet hat (§. 96). Die Netto-(Ausgabe-)Kassen umfassen ein völliges System, an dessen Spitze die Staatscentralkasse steht, welche alle Ueberschüsse der einzelnen Kassen empfängt und zunächst an die Staatshauptkassen (Zahlämter) abgibt, deren sieben bestehen, und die diejenigen Zahlungen zu leisten haben, welche ihrer Natur nach nicht örtlich geschehen können. Die örtlichen Zahlungen geschehen durch Auftrag an die örtliche Kasse (s. unten). Die dritte Klasse der Ausgabekassen sind eben die Ausgabeabtheilungen der Landeskassen, die ihre Einnahme von den Einnahmeabtheilungen derselben empfangen (Abtheilung II und I), sodaß jede Landeshauptkasse die Spitze des Landeskassensystems bildet, deren Unterabtheilungen bei den großen Kronländern wieder die Sammlungskassen sind, die gleichfalls mit den beiden Abtheilungen der Ausgabe (Abtheilung II) und Einnahme (Abtheilung I) versehen sind. Die letzten Glieder des Kassensystems sind dann die Steuer- oder Einhebungskassen aller Art, die natürlich je nach den Arten der Einnahmen wieder besondere Namen, Functionen und Instructionen haben. Es bildet auf diese Weise dieser untere Theil der Geldver-

waltung ein sehr gut eingerichtetes und rationelles System, dess
Einzelheiten, wie es denn auch naturgemäß ist, zum großen Th
aus der frühern Einrichtung herstammen und von dort ihre Nam
und Competenz haben, namentlich freilich in den untern Kasse
S. darüber vorzüglich Neugebauer, a. a. O., Buch I, Abth. II, n
Abschn. I von den Fondskassen, Abschn. II von den Einnahmekass
und Abschn. III von den Ausgabekassen handelt. — Von den übrig
Staaten in Deutschland gestehe ich nichts zu wissen. Gewiß ist nu
daß jeder derselben sein eigenes, historisch entstandenes System ha
In Rußland ist das gesammte Kassenwesen und mit ihm da
russische Rechnungswesen seit 1861 gründlich reformirt worden. D
Grundzug dieser großen Reform, eine der bedeutendsten Maßregel
der Regierung Alexander's II., ist die Beseitigung der früher au
hier, namentlich nach preußischem Vorbilde geltenden Etatswirthschaf
und die Herstellung einer geordneten einheitlichen Kassenführun
Buchhaltung und Geldverwaltung. Rußland hat zu dem Ende i
allen europäischen Staaten gründliche Studien machen lassen, un
daher hier wenig Eigenthümliches für sich ausgebildet; auch bei ih
ist die Ordnung der Kassen das Abbild der Organisation der ganz
Verwaltung. Die Grundlage ist die Eintheilung in Gouvernemen
und in Kreise, mit ihren bezüglichen Kreis- und Gouvernementskasse
die unter der centralen Gewalt des Finanzministeriums stehen, ab
von der Reichscontrolsbehörde (s. unten) controlirt werden. In Peter
burg befindet sich dann die dem Finanzministerium unterstehen
Generalkasse, aus welcher alle Zahlungen gegen Anweisungen zu g
schehen haben. Höchst bemerkenswerth ist, daß die verfügbaren B
träge der Staatsbank zur Verwendung gegen Conto current übergeb
werden, wie in England. Dabei fließen alle directen Steuern, R
galen und Domäne-Einnahmen in die Kreis-, beziehungsweise Gouvern
mentsschatzkammer als Einnahmskasse, die indirecten in die Accisekasse
die Gesammtcontrole steht unter dem Reichscontrolamt (s. unten).

Zweites Hauptstück.

Das öffentliche Recht der Staatswirthschaft.

Begriff und Inhalt.

Die historische Entwickelung des freien Staatsrechts hat
mit sich gebracht, daß nicht blos in der innern Verwaltung u
der Rechtspflege, sondern auch in der Theorie der Staatswirthsch

bisher das Object des Staatsrechts, die Verwaltungsaufgaben von dem rechtlichen Verfahren (für uns der Haushalt mit den Einnahmen und Ausgaben) von dem Inhalte desselben fast nie getrennt worden ist. Das war ganz erklärlich solange das Recht selbst zweifelhaft sein konnte. Jetzt, wo dies nicht mehr der Fall ist, wird es nothwendig, einen andern Standpunkt durchzuführen, und das Recht als solches zu betrachten.

Setzen wir demgemäß den gesammten Staatshaushalt mit seinen Voraussetzungen und Folgen an und für sich als einen Theil des rein wirthschaftlichen Lebens des Staats, und damit als Object des Rechts, so entsteht das, was wir das öffentliche Recht der Staatswirthschaft nennen, indem jener Inhalt der letztern, der Staatshaushalt, zum Gegenstande des positiven Staatswillens und zur öffentlichen Aufgabe seiner Vollzugsgewalten wird. Das öffentliche Recht der Staatswirthschaft ist daher die rechtliche Geltung der Ordnung des Staatshaushalts und seiner Bedingungen. Diese rechtliche Bestimmung des Staatshaushaltes kann daher die Grundsätze der Staatswirthschaft für den letztern zur Geltung bringen, aber ein Recht ist die Staatswirthschaft nicht. Das Recht beginnt auch für dieses Gebiet da, wo es sich um die Grenze der Function der staatswirthschaftlichen Organe gegenüber der Freiheit des Staatsbürgerthums handelt. Von einem „Rechte" kann eben deshalb auch erst da die Rede sein, wo die Willkür der Staatsgewalten sich dem organischen Staatswillen, dem Gesetze, unterwirft. Daß dies geschehe, hat aber zur Voraussetzung erstlich, daß die Staatswirthschaft nicht mehr als das Gebiet der ausschließlichen Herrschaft des Souveräns, sondern als eine gemeinsame Angelegenheit erkannt werde, und zweitens, daß auch die Grundsätze über die Vollziehung des Staatswillens klar feststehen. Das erste erzeugt das gesetzliche, das zweite das Verwaltungsrecht der Staatswirthschaft.

Es ist nun selbstverständlich, daß ein solches Rechtsprincip überhaupt erst da zur Geltung gelangen kann, wo ein Volk sich über die Selbständigkeit nicht blos des Staatskörpers, sondern auch des Staats und seiner Verwaltung klar und einig ist. Es hat daher im Orient zwar eine — elende — Staatswirthschaft, aber kein Staatswirthschaftsrecht gegeben, und konnte keins geben; die alte Welt hat es gleichfalls zu einem solchen Rechte nicht ge-

bracht, weil sie keine selbständige Regierung hatte; das Mittelalter nicht, weil es nur den noch unorganischen Anfang der Staatsidee besaß; erst wo das Königthum sich selbständig dem Volke gegenüberstellt, entsteht der Gedanke eines Staatswirthschaftsrechts als das Recht der freien Verfügung der Krone über die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und zwar zuerst als ein ausschließliches Recht der Krone, das ganz den Charakter eines Privatrechts über gewisse Einnahmen und Besitzungen des Staats (Domänen und Regalien) annimmt, in denen das staatliche Rechtsprincip nur noch als Begriff des Fiscus und der Hoheitsrechte zum Ausdruck gelangt. Das eigentliche gesetzliche Recht beginnt erst mit der Organisirung der ständischen Verwaltung, entwickelt sich dann im Kampfe zwischen der Krone und dem Volke zu dem Bewußtsein, daß nicht blos die bewilligte Steuer, sondern auch Domänen und Regalien dem Gesetze statt der einseitigen Verfügung des Souveräns unterworfen sein sollen, erzeugt daraus mit dem 19. Jahrhundert die systematisch ausgebildete Rechtsordnung des Budgets als des allgemeinen Staatswirthschaftsgesetzes, und beginnt jetzt eine neue Epoche, welche die Uebertragung der Principien des verfassungsmäßigen Rechts auch auf die wirthschaftliche Vollziehung des geltenden Rechts der Staatswirthschaft zum Inhalte hat. So ist wieder einmal aus dem systematischen Inhalt die Grundlage der Geschichte des Staatswirthschaftsrechts geworden; wir aber können nunmehr von einem System dieses Rechts sprechen, und dürfen fordern, daß man künftig für dasselbe nicht mehr wie bisher blos einen Begriff, den des Budgets, zum Grunde lege. Das Staatswirthschaftsrecht enthält vielmehr jetzt drei große Gebiete, deren innerer Zusammenhang leicht klar sein wird; die einzelnen staatswirthschaftlichen Gesetze, das Budget, als das allgemeine Staatswirthschaftsgesetz, und das Verwaltungsrecht der Staatswirthschaft in seinen zwei Theilen, dem Verordnungsrecht der Regierung und dem wirthschaftlichen Selbstverwaltungsrecht.

Es wird nun allerdings dabei wesentlich sein, diese drei Theile nicht blos für sich, sondern als ein Ganzes zur Anschauung zu bringen, das so lange unvollständig bleibt, als man jene Theile nicht als sich gegenseitig bedingend und gleichzeitig wirkend zu betrachten vermag, obwol die Erfüllung jedes einzelnen

Theils mit seinem positiven Inhalt erst Sache der folgenden Abschnitte sein kann.

Durch die folgende Darstellung wird wol ein wesentlicher Mangel auch in unserer bisherigen Darstellung des Staatswirthschaftsrechts beseitigt werden; das Festhalten an dem bloßen Budget und seinem Recht läßt sogar nicht einmal die Frage nach einer rationellen Entwickelung des letztern zu, wie sich gleich unten ergeben wird.

A. Die staatswirthschaftliche Gesetzgebung.

1) Die einzelnen Finanzgesetze.

Die Staatswirthschaft hat das Recht, den so wesentlichen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung mit ihrem tiefverschiedenen Inhalt als bekannt vorauszusetzen. Der Begriff des Gesetzes ist jedoch als selbständiger, organischer Begriff des Staatsrechts erst da möglich, wo die Volksvertretung der Krone selbständig gegenübersteht, und der Staatswille durch die gemeinsame Thätigkeit beider zu Stande kommt, während die Verordnung der — wenigstens seinem rechtlichen Begriffe nach — nur auf die Vollziehung der Gesetze gerichtete Wille der Vollzugsgewalt ist. Nun aber ist es auch bekannt, daß bis zum Entstehen der Verfassung unter dem Mangel einer Volksvertretung der Wille des Souveräns zugleich Gesetz und Verordnung war, und daß eine ganze Reihe von öffentlichen Rechtsverhältnissen und zwar wesentlich auch für die Staatswirthschaft noch jetzt von solchen frühern Gesetzen geregelt sind. Der Ausdruck Gesetz muß daher für Deutschland und Oesterreich sowol die alten, als Gesetz bestehenden Verordnungen, als auch die neuern eigentlichen Gesetze umfassen. Für England gilt dagegen der Unterschied schon seit der ersten Entstehung des englischen Rechts; England kennt für die Staatswirthschaft nur eigentliche Gesetze. Frankreich hat denselben seit der Revolution in seinen lois et ordonnances streng und scharfsinnig entwickelt; die übrigen Theile Europas haben ihn erst successive aufgenommen, und die deutsche Wissenschaft beginnt erst jetzt ihn zu einem vollständigen Rechtssystem zu entwickeln. Es ist aber durchaus nothwendig, ihn für unser Gebiet festzuhalten.

Die staatswirthschaftlichen Gesetze bilden somit jetzt einen selbständigen Theil des öffentlichen Rechts. Und diese Gesetzgebung als solche hat nicht blos ihre Geschichte, sondern auch ihre Zukunft; denn noch ist man sich keineswegs einig, was eigentlich durch Gesetze geregelt werden muß, und was man dem Verordnungsrechte überlassen kann. Doch wird man weiter gelangen, wenn man richtig unterscheidet; und dabei werden wir hier zunächst nur die Grundbegriffe festhalten.

Wir theilen die staatswirthschaftlichen Gesetze in zwei große Kategorien: die einzelnen Finanzgesetze, und das Budget.

Die erstern enthalten wieder zuerst die Gesetze über die Ausgaben, deren Inhalt stets ein Verwaltungsgesetz ist; die gesetzliche Bewilligung der Ausgaben ist zuweilen ausdrücklich ausgesprochen (Garantien von Eisenbahnen, Errichtung von Anstalten u. s. w.), zuweilen wird sie als selbstverständlich weggelassen, oder erscheint nur als Theil des Budgets. Die Verwaltungsgesetze als Ausgabegesetze sind daher nur indirect Finanzgesetze.

Die directen Finanzgesetze beziehen sich dagegen fast alle auf die Einnahmen. Es ist aber nöthig, hier drei wesentlich verschiedene Arten zu unterscheiden; diese Arten beruhen ihrerseits auf dem Organismus der Einnahmen, und man kann daher sagen, daß fast alle eigentlichen Wirthschaftsgesetze des Staats Finanzgesetze sind. Da wir unten darauf zurückkommen, so darf hier das System genügen.

Die erste Klasse ist die der Finanzverwaltungsgesetze, welche wesentlich die Thätigkeit des Finanzministeriums bei der Verwaltung der Einnahmen bestimmen; Organisationsgesetze, Verwaltung der Domänen, Regalien, Gebühren u. a.

Die zweite Klasse nennen wir die Steuergesetze, die naturgemäß auch die Erhebung der Steuern mit umfassen.

Die dritte Klasse enthält die Creditgesetze, welche theils die schwebende, theils die feste Schuld, theils auch die Verhältnisse der Banken bestimmen, soweit es sich um die Beziehungen derselben zum Staate handelt.

Die erste Klasse geht zum Theil andere Ministerien ebenso sehr als das Finanzministerium an (Post, Telegraphen, Münzgesetze), die zweite erstreckt sich namentlich in neuerer Zeit auch

über die Selbstverwaltung und ihre Wirthschaft, die dritte hängt innig mit dem ganzen Creditwesen jedes Staats zusammen. Es kann daher der Entwurf und die Einbringung auch dieser Gesetze nur in bestimmten Gebieten dem Finanzministerium allein überlassen werden. Das nun ist in verschiedenen Staaten verschieden geordnet.

Faßt man alle diese Gesetze zusammen, so wird man sie als den ersten Theil des **positiven Rechts** der Staatswirthschaft bezeichnen, zu dem das Verordnungsrecht dann als zweiter hinzukommt.

So einfach diese Sache scheint, so ist dennoch das formale Festhalten derselben nothwendig, weil ohne dasselbe der eigentliche Inhalt des Budgetrechts schwer darzulegen ist.

2) Das allgemeine Staatswirthschaftsgesetz oder das Budget.

a) Begriff und Wesen.

Die Schwierigkeit, die eigentliche Natur und den richtigen Inhalt des Staatswirthschaftsgesetzes darzulegen, ist keine geringe; sie wird jedoch nur dann bewältigt, wenn man ein klares Bild von dem positiven Rechte der Staatswirthschaft und zugleich von dem Begriffe derselben festhält.

Das Budget ist nämlich zunächst nicht ein Gesetz über die Aufgaben und damit über die Ausgaben des Staats, die zum bei weitem größten Theile gar nicht als von dem Budget abhängig gedacht werden können, weil sie überhaupt entweder nicht entbehrt werden oder doch nicht auf die Annahme des Budgets warten dürfen (Heer, Zinsen, Beamtengehalte u. s. w.). Im Gegentheil sind fast alle Ausgaben des Staats mit oder ohne Budget ohnehin durch die sie betreffenden Verwaltungsgesetze fest bestimmt.

Das Budget ist ebenso wenig ein Gesetz über die **Einnahmen** des Staats; diese sind durch die drei Klassen der Finanzgesetze mit oder ohne Budget ohnehin gesetzlich festgestellt, und die Annahme des Budgets setzt daher die Vollziehung dieser Einnahmegesetze, namentlich der Steuern, so sehr voraus, daß im Budget derselben nicht einmal Erwähnung gemacht zu werden

braucht. Es *kann* vollkommen genügen, wenn blos ihr ziffe
mäßiges Ergebniß vorkommt.

Das Budget ist daher in Wahrheit dasjenige Gesetz, welch
das *Verhältniß der Ausgaben zu den Einnahmen* gese
lich feststellt, jedem Theile der Verwaltung seinen Antheil an d
Einnahmen zuweist, und eventuell *vermöge* dieses Verhältniss
den Erlaß *neuer* Gesetze über Verwaltung oder über Finanz
nothwendig macht, die dann wieder nicht dem Budget, sonde
eben dem positiven Verwaltungs- oder Finanzrecht angehören.

Das Budget ist daher im eigentlichsten Sinne des Worts d
Staatswirthschaftsgesetz, und nur die geschichtliche En
wickelung erklärt es, daß man in ihm ein „Steuerbewilligung
recht" gefunden hat, während das wahre Steuerbewilligungsrec
das Recht ist, die *Steuergesetze* (s. oben) verfassungsmäßig z
regeln. Da nun aber das Budget auf diese Weise allerdings d
gesammte Staatsleben umfaßt, indem es dem Staate die mat
riellen Bedingungen seiner ganzen Thätigkeit ordnet, so *enthä*
es eben alle Seiten dieses Lebens des Staats; sein Inha
ist daher auch die Gesammtheit aller Staatsverhältnisse, und
wird nunmehr schwer, genau die Grenze für das so entscheiden
Recht des Volks auf Bewilligung seines Budgets und sein
staatswirthschaftlichen Gesetze zu ziehen. Nur das Wesen d
Staatswirthschaft wird uns das Recht des Budgets erklären; de
allerdings hat gerade dieses Gesetz eine, mit keinem andern
vergleichende Natur und Function im Staatsleben.

Zu dem Ende müssen wir es zuerst als formelles Gesetz, u
dann in seinem Verhältniß zur Verfassung betrachten.

b) Formale Natur.

Berechnung, Voranschlag und allerhöchste Sanction im Bud
zusammengefaßt haben nun endlich, wie das in der Natur ein
guten Haushalts liegt, auch nur Gültigkeit für eine bestimm
Zeit, für welche Einnahmen und Ausgaben festgestellt werd
Dieser bestimmte Zeitraum für den Entwurf und die Gültigk
des Voranschlags heißt die *Wirthschaftsperiode* des Staa
haushalts. Diese Wirthschaftsperiode hat wieder zwei Form
und daher auch zwei Namen. Zuerst ist ein formeller Abschl

der Rechnungen nothwendig, wie bei jeder Verwaltung, der sich dann freilich nur auf die wirklich bereits eingekommenen oder fälligen Einnahmen bezieht; der Zeitraum dafür heißt die Rechnungsperiode. Derjenige Zeitraum dagegen, der die gesammte Bewegung der Einnahmen und Ausgaben nach einer wahrscheinlichen Berechnung in einer bestimmten Zeit umfaßt, heißt die Finanzperiode. Die Finanzperiode ist naturgemäß stets länger als die Rechnungsperiode; bei ihr sind die Ziffern nur der Ausdruck des eigentlichen Gegenstandes der Staatswirthschaft, der Steuerkraft des Volks und des Ganges der Staatsverwaltung; bei der Rechnungsperiode sind sie dagegen die eigentliche Hauptsache. Die Rechnungsperiode ist demnach die Periode des Staatshaushalts, die Finanzperiode ist die Periode der Staatswirthschaft. Die Ausdrücke Netto- und Bruttobudget bezeichnen, daß im erstern Falle die Erhebungskosten der Einnahmen, sowol bei den wirthschaftlichen Staatseinkommen als bei den Steuern, bereits abgerechnet sind, während im letztern die gesammte Roheinnahme aufgeführt wird. Es ist viel Streit über die unfertige Bezeichnung. Richtig ist, daß jede Einnahme nach den Regeln der Buchführung ihre Ausgabe als Belastung auf dem Debetfolium hat und somit jeder Posten als Ganzes zur Abstimmung gebracht wird.

Auf diese Weise bestimmt sich die gesetzliche Ordnung der ganzen Bewegung der Einnahmen und Ausgaben.

Das Budget als Gesetz hat somit nichts, was es formell von jedem andern Gesetze unterschiede. Der Staatsvoranschlag in Einnahme und Ausgabe, eventuell der Creditbedarf, wird nach geschehener Vorberathung im Ministerrathe (s. oben) der Volksvertretung vorgelegt, wie jedes andere Gesetz in Ausschüssen geprüft, die Berichte werden erstattet, der Voranschlag angenommen und dann durch die Sanction des Staatsoberhaupts zum verfassungsmäßigen Gesetz erhoben. Alle weitern Fragen, die sich darauf beziehen, sind Fragen der Politik und nicht der Staatswirthschaft.

c) Verfassungsmäßige Bedeutung.

Dagegen ist allerdings sein Verhältniß zum ganzen verfassungsmäßigen Leben von höchster Wichtigkeit. Wir können die Sache nur kurz beleuchten; aber eine bestimmte Auffassung ist danach

unabweisbar auch für das Staatswirthschaftsrecht nothwendig. Da nämlich die Einnahms- oder Finanzgesetze ohnehin bestehen, und der Gang der Verwaltung gleichfalls ebenso gesetzlich ist wie die Verpflichtungen zu Ausgaben, die daraus dem Staate erwachsen, so fragt es sich mit Recht, welches Recht denn eigentlich durch das Budget gesetzt oder geschaffen wird? Es ist gar kein Zweifel, daß die Berathung über das Budget den höchsten Werth für die ganze Function der Volksvertretung, ja für das öffentliche Leben des Staats überhaupt hat; denn erst in ihr bildet sich das allgemeine Urtheil über die Verwaltung, ihre Leistungen und ihre Principien; aber die Frage nach dem Rechte des Budgets wird mit der Antwort über seinen staatlichen Werth und seine Wirkung ja nicht beantwortet. Die Rechtsfrage entsteht erst da, wo man das rechtliche Verhältniß der Budgetbewilligung oder Ablehnung zu den einzelnen Staatswirthschaftsgesetzen untersucht. Die Theorie daß alle Finanz- und Verwaltungsgesetze erst durch das Budgetgesetz jährlich erneuert, und durch die Ablehnung eines Budgets also aufgehoben werden, wird wol niemand ernstlich vertreten. Dem Rechte des Budgets fehlt es daher an jedem Object, wenn man dasselbe nicht auf die, von dem betreffenden Ministerium speciell vorgeschlagenen und noch weder durch ein Verwaltungsgesetz noch durch ein erworbenes Recht ohnehin rechtlich nothwendigen Ausgaben bezieht. Und das ist das Natürliche; denn nicht in jenen ohnehin feststehenden Ausgaben und Einnahmen, sondern in denen, welche aus dem Geiste der betreffenden Regierung hervorgehen, liegt der Charakter der letztern; das Staatswirthschaftsrecht der Vertretung ist in der Specialgesetzgebung über Verwaltung und Einnahme im allgemeinen befriedigt, und es wäre ein Unding, dem eigenen Staate die Mittel seiner Existenz und den Berechtigten die Mittel ihrer Befriedigung rechtlich verweigern zu dürfen. Die sogenannte „Steuerbewilligung" ist, wie wir sehen werden, ein historischer Begriff; die Steuerverweigerung erscheint uns als ein logischer und rechtlicher Widerspruch; aber das ist klar, daß wesentliche Differenzen über die Verwendung der Einnahmen zu den eigentlichen Regierungsaufgaben, der Verwaltung, zugleich eine wesentliche Verurtheilung der Regierung selbst enthalten. Wir können uns daher bei dem Rechte der Steuerverweigerung gar nichts rechtlich und praktisch Ausführbares denken

ebenso wenig hat sie jemals einen praktischen Erfolg gehabt; dagegen ist die Beschlußfassung über das Budget eigentlich das endgültige Urtheil über die Regierung als Ganzes, und speciell über die einzelnen Gebiete der Verwaltung, und rechtlich kann das Staatswirthschaftsgesetz immer nur einzelne Verwendungen beseitigen, beschränken oder ändern. Jedes Budget ist daher wesentlich ein großes Verwaltungsgesetz mit wirthschaftlicher Grundlage; wenn es früher die Hauptwaffe gegen den Absolutismus war, so ist es jetzt vielmehr das eigentliche Mittel, eine tüchtige Verwaltung und in derselben die Harmonie des Volks mit Geist und Thätigkeit der Regierung zum Ausdruck zu bringen. Und erst von diesem Standpunkte aus vollzieht sich auch hier, was der Charakter unserer Zeit ist, der Uebergang der größten staatlichen Fragen und Strebungen von der Verfassung zu der Verwaltung, damit diese die lebendige Verwirklichung jener werde.

Aus allem diesem wird es nun wol sich erklären, weshalb man den materiellen Kern des verfassungsmäßigen Rechts in das Budget gelegt hat; das Budgetrecht ist in der That nicht die Sicherung der freien Verfassung, sondern die Sicherung der freien Verwaltung des Volks.

Es wird wol an dieser Stelle nicht erwartet werden, daß wir auf das allgemeine Staatsrecht eingehen. Was übrigens den ernsthaftesten Versuch in der Rechtsfrage des Budgets in neuerer Zeit betrifft, so hat Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", I, 1. Abth., §. 65, ihn weitläufig genug referirt (Conflictsperiode). Ueber das Gebiet jedoch, auf welchem man auch im verfassungsmäßigen Staat von der Bewilligung einer Steuer reden kann, werden wir unten versuchen genauerer zu sagen, da dasselbe die Einigung über das ganze Steuersystem voraussetzt. Denn es ist die eigentliche Einkommensteuer, von der es sich hier handelt.

In Beziehung auf das Budget, seine Bildung und sein Recht tritt uns indessen die Besonderheit der staatlichen Entwickelung in umfassender Weise entgegen.

Die ganze Budgetbildung Englands beruht darauf, daß die durch ein besonderes Finanzgesetz einmal festgestellten Einnahmen, und die durch ein besonderes Verwaltungsgesetz einmal festgestellten Ausgaben nicht mehr der jährlichen Bewilligung oder Verhandlung im Parlament unterliegen, sondern nur als Inhalt der Staatsrechnung dem Parlament mitgetheilt werden, sodaß der Gegenstand der jährlichen Parlamentsverhandlungen sich auf ungefähr ein

Viertheil der ganzen Staatsrechnung beschränkt. Allein dennoch müssen auch die Beträge der gesetzlichen Einnahmen und Ausgaben dem Parlament zur Kenntniß vorgelegt werden, sodaß diese Vorlage in der Form zwar ein Ganzes ist, rechtlich aber aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen besteht. Das Verfahren, welches daraus entsteht, ist folgendes. Zuerst legt der Finanzminister die ganze Staatsrechnung in Einnahmen und Ausgaben, und zwar die Einnahmen theils nach dem veranschlagten Betrage der gesetzlichen, theils nach dem der vorher für das Jahr geforderten Steuern (namentlich der Income tax), vor; die Ausgaben sind in acht Hauptklassen und gleichfalls nach der obigen Unterscheidung getheilt. Darauf constituirt sich das ganze Haus in bekannter Weise als Comité, und wählt dann zwei Hauptausschüsse, den einen für die Ausgaben (Committee of supplies), den andern für die Einnahmen (Committee of ways and means — der Wege und Mittel [zur Deckung]). Der Bericht beider Ausschüsse wird dann Gegenstand der Berathung; hierbei hält der Finanzminister seinen Hauptvortrag, der seinen eigentlichen Finanzplan darlegt; und dann wird der Beschluß des Hauses gefaßt, die Appropriation Act, welche wesentlich dazu bestimmt ist, die einzelnen Verwendungen der bewilligten Summen gesetzlich festzustellen. Damit ist jede Ueberschreibung (Revirement) des etwaigen Ueberschusses eines Etats auf die Ausgaben des andern streng beseitigt und neben dem Rechte des Finanzministers auf die Erhebung der dauernd gesetzlichen und der jährlich bewilligten Summen steht die Pflicht desselben, sie auch wirklich zu erheben und auszugeben. Der Unterschied von Netto- und Bruttobudget, dem deutschen Staatshaushalte gehörig, erscheint hier daher gar nicht; ebenso wenig ist das „Budget" eine formale Einheit wie auf dem Continent, und die Steuerbewilligung tritt überhaupt wesentlich bei dem Erlasse der Finanzgesetze, bei der Budgetbildung dagegen nur da auf, wo der Finanzminister neue und jährliche Ausgaben und Einnahmen in Vorschlag bringt, sodaß die ganze Budgetberathung in England viel kürzer ist und eine wesentlich andere Gestalt erhält als in Frankreich und Deutschland. Die Summe der festen jährlichen Ausgaben (30 Millionen) detaillirt bei Gneist, a. a. O., S. 768 fg. und S. 843. Doch zeigt das Folgende, wie tief die englischen Grundsätze auf den ganzen Staatshaushalt des Continents eingewirkt haben. Die Literatur ist reich, soweit es sich um das verfassungsmäßige Element dabei handelt; Verweisung auf die Werke von Cox, Fischel, denen Vincke's kleine Schrift vorangeht; erste genaue, mit den betreffenden Gesetzen versehene Darstellung des ganzen Verfahrens in Verbindung mit der Organisation der Finanzen bei Gneist, a. a. O.; dazu über das Budget speciell Czörnig, „Systematische Darstellung", S. 19—27; die Geschichte, jedoch mit vorzugsweiser Beschränkung auf die Einnahmen, bei Vocke. Die ganze öffentlich-rechtliche Frage und den Unterschied zwischen England und dem Continent hat Gneist

in seiner kleinen Schrift: „Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung", 1867, kurz und höchst klar behandelt.

Wesentlich anders sind bei gleichen Grundgedanken die Natur, die Form und das Recht der französischen Budgetbildung.

Die gegenwärtige Ordnung ihres öffentlichen Rechts beginnt bereits im vorigen Jahrhundert mit dem „Compte rendu au Roi" von Necker 1781. Die verzweifelte Lage des ganzen Staatshaushalts ließ schon damals diesen ersten großen Staatshaushaltsbericht nicht wie in England bei einzelnen Angaben stehen; er umfaßte vielmehr die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben des Staats, weil seine Aufgabe doch zuletzt wesentlich darin lag, nicht so sehr Ordnung zu bringen als Hülfe zu suchen. Diese erste große Staatshaushaltsrechnung Europas war daher auch das erste systematische Bruttobudget; und dieses hat das französische Budget bis auf den heutigen Tag beibehalten; es ist stets ein genaues Bruttobudget geblieben. Die Revolution erzeugte dann das Princip des allgemeinen Staatswirthschaftsgesetzes durch Beschluß der Volksvertretung; die letztere fiel zwar unter Napoleon weg, allein die Einheit der gesammten Staatsrechnung blieb. Die gesammte Jahresrechnung ward jährlich wieder genau durchgenommen, und mit diesem zweiten Grundsatze begann nun die Epoche der Restauration. Hier stellten jetzt die Kammern die Forderung, daß sie — im Unterschiede von England — jährlich das ganze Bruttobudget bewilligen und berathen wollten. Natürlich ward dies letztere zu einer beinahe leeren Form; aber es hatte die Folge, daß die Finanzverwaltung die ganze den Franzosen eigenthümliche mathematische Genauigkeit und Umständlichkeit auf das Budget verwendete, um den Forderungen der Kammern zu genügen. So entstanden die zwei Richtungen nebeneinander, welche die Geschichte des französischen Budgets charakterisiren. Die erste ist der Kampf um das Recht und die Aufgaben der Kammern gegenüber dem massenhaften Material der Staatsrechnung; die zweite ist die höchst genaue Entwickelung des Staatsrechnungswesens, das die Möglichkeit eines genauern Eingehens auf die Einzelheiten theils geben, theils dieselben ersetzen sollte. Aus dem erstern dieser Elemente geht nun ein beständiges Schwanken über den Inhalt und die Form der Steuerbewilligung der Kammer hervor, das namentlich im Anfange der zwanziger Jahre in den Vordergrund tritt, und sich in zwei Fragen zuspitzte. Die erste war die nach der Scheidung des Ausgabe- und Einnahmebudgets. Nach dem Sturze Napoleon's wurden 1814—19 die Ausgaben und Einnahmen in Ein Budget zusammengefaßt; 1819 und 1820 wurden sie in zwei selbständig bewilligte Budgets geschieden; von da bis 1828 wurden beide wieder verbunden in Ein Gesetz; dann wurden sie wieder geschieden bis 1831, bis man endlich seit diesem Jahre wieder Ein Budget macht. Das ist geblieben; aber

die Revolution brachte wieder Zweifel über einzelne Fragen. Allerd
behielt die Volksvertretung das Recht der Bewilligung des Bud
aber die Form wechselt mehrfach. Seit 1852 wird das Budget
im ganzen berathen, aber für jedes Ministerium im besondern
willigt (Const. 14. Januar 1852); die großen Uebelstände,
sich daran knüpften, hatten zur Folge, daß endlich das Decret
31. Mai 1862 die neue Form in die französische Budgetbewilli
einführte, wonach jeder Minister sein Budget dem Finanzminister i
gibt, die Zusammenstellung wird dann dem Conseil d'État zur
fung vorgelegt, von da dem Corps législatif, in welchem dann
Ausschuß des Conseil d'État das Budget vertritt, sodaß
Verantwortlichkeit der Minister damit auch auf diesem Punkte glü
beseitigt ist. So ist die erste Frage entschieden. Die zweite F
bezieht sich auf das englische Princip der Scheidung zwischen
festen, der Bewilligung entzogenen, und den jährlich zu bewillige
Ausgaben. Der Streit bewegte sich in den zwanziger Jahren l
hin und her; doch blieb es bei dem Princip der Bewilligung
Gesammtbudgets. Vgl. die Verhandlungen bei Malchus („Fi
wissenschaft", II, 93 fg. Ansichten Laffitte's aus dem „Monit
von 1822 und 1823 ebendas., S. 114). Später ist diese Frage
wieder aufgenommen, und das Budget wird als Ganzes, fr
nach seinen Hauptheilen (principe de la spécialité), berathen.
Folge ist, wie gesagt, die Unmöglichkeit eingehender Berathung,
die Nothwendigkeit, den Schwerpunkt in die Staatsrechnung zu le
Daher die höchst ausführliche und systematische Gesetzgebung über
Staatsrechnungswesen (comptabilité), wie sie kein anders Land
zuweisen hat. Frankreichs Budgetverhandlung ist der entscheid
Beweis dafür, daß die Aufgabe, das ganze Bruttobudget jährlic
berathen, die Steuerbewilligung factisch illusorisch macht,
rend Englands System beweist, daß der Werth der Budgetverh
lungen in dem Grade steigt, je bestimmter dieselben sich auf die n
dauernden Ausgaben beziehen.

In Deutschland endlich hat das Budgetrecht einen an
Verlauf genommen. Das Staatsrechnungswesen ist schon im vo
Jahrhundert Gegenstand der Theorie (s. unten). Damals nun m
die große Selbständigkeit der Landestheile, der Domänen und
Körperschaften mit ihren Fonden eine formale Einheit des Bu
unmöglich. Der Grundcharakter dieser Zeit ist daher die Einz
rechnung für die einzelnen Zweige des Staatshaushalts, die man
„Etats" bezeichnete; die ganze Staatsrechnung heißt daher auch „
tisirung"; von einem Budget ist natürlich noch keine Rede.
letztere beginnt erst nach dem Sturze Napoleon's, aber auch nur l
sam und stückweise; zuerst seit 1818 die süddeutschen Staaten,
die mitteldeutschen seit 1830, endlich die norddeutschen und Ö
reich seit 1848. Das Recht der Bewilligung des Budgets hat d

auch einen ganz andern Charakter als in Frankreich, und entwickelt sich erst zuletzt zum eigentlich verfassungsmäßigen Budget. Dasselbe beginnt mit dem einfachen Grundsatze, daß die Volksvertretung nur „die Steuern zu bewilligen" habe: Baiern, Verfassung 1818, S. VII, §. 5; Würtemberg 1819, §. 109; Hannover, Rat. 1819; Baden 1818, §. 53; Weimar 1816, §. 5; ganz ähnlich in Schweden, Norwegen, Polen; dann nach den dreißiger Jahren in Sachsen, Hessen; zu dem Grundsatze einer vollständigen parlamentarischen Budgetverhandlung gelangt man nicht, sodaß die „Etats" meist gar keinen Gegenstand der „Ständeverhandlungen" bilden. S. kurz und gut bei Zöpfl, „Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte", II, §. 328; doch griffen die Stände vielfach gleich anfangs weiter und nahmen das Recht in Anspruch, die Staatsrechnungen zu prüfen (Nassau, Baiern, Sachsen, Braunschweig, Hessen, Meiningen), vor 1848 (Zöpfl, §. 398). Diese Anfänge gewinnen nun eine feste Gestalt nach 1848. Alle Verfassungen Deutschlands geben jetzt das Recht nicht blos der Steuer-, sondern der ganzen Budgetbewilligung: Oesterreich 1849 (Kremsier), Preußen 1850 und die kleinern Staaten, die noch keine Verfassung haben; die andern entnehmen das Recht aus den frühern Verfassungen. Trotzdem erhalten sich noch zum Theil die „Etats"; allein sie bilden jetzt einen Theil des Budgets, werden regelmäßig eingebracht und der Bewilligung und Prüfung unterzogen; die Volksvertretung hat daher auch hier das Staatsrechnungswesen sich unterworfen. Demgemäß bildet sich nun in ganz Deutschland auch die Ordnung für die Budgetbildung heraus, die wir oben bezeichnet: Ministerialetats, Vorlage an den Finanzminister, Bildung des Voranschlags, Vorlage an die Abgeordneten, Beschluß darüber, landesherrliche Sanction, Publication des Budgets als Staatswirthschaftsgesetz. Zugleich ziemlich feste und gleichartige Ordnung für die Verhandlung im Abgeordnetenhause: Niedersetzung von Specialausschüssen, Bericht derselben, Specialdebatte, Abstimmung. Der Grundsatz bleibt jedoch, daß das ganze Budget Gegenstand der Verhandlung ist, und daß alle Budgets jetzt Bruttobudgets sind. Speciell über das preußische öffentliche Recht Rönne, „Staats-Recht", I, §. 64 fg.; Czörnig, S. 281 fg. Das Deutsche Reich hat die ersten Elemente seines staatswirthschaftlichen Rechts bekanntlich in seiner Verfassung, bes. Art. 69—73, gefunden, deren Entwickelung die nächste Zukunft zu bringen hat. Vgl. besonders Rönne, „Verfassungsrecht des Deutschen Reichs", 1872, S. 85 fg.; Thudichum, „Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Zollvereins", 1870; Wagner, „Reichsfinanzwesen", S. 58. Oesterreich erkennt im Diplom von 1860 das Steuerbewilligungsrecht und die Prüfung der Staatsrechnung für den Reichsrath wieder an (Art. II); die ausführlichen Bestimmungen vom 26. Februar 1861 über das Recht der Volksvertretung; dann Geschäftsordnung des Reichsraths vom 31. Juli 1861. Die Selb-

fach auf die Lehre von der vollziehenden Gewalt verweisen. Dieselbe zeigt den Inhalt dieser Gewalt als die Verfügungs-Organisations- und Zwangsgewalt, und das Recht derselben in dem System des Klage- und Beschwerderechts. Solange es nun noch kein gesetzliches Recht der Staatswirthschaft gibt, und jede Verordnung Gesetz ist, ist eben ein solches verfassungsmäßiges Regierungsrecht überhaupt nicht vorhanden. Sowie aber Begriff und Recht des Gesetzes feststehen, entsteht auch hier das selbständige Verordnungsrecht der Staatswirthschaft. Dasselbe erscheint in drei Formen oder Arten der Verordnungen.

Die erste ist diejenige, welche die budgetmäßige Ausgabeziffer eines bestimmten Verwaltungszweiges ändert, resp. erhöht. Wir nennen wol mit dem alten Namen eine solche Verordnung eine „Etatsüberschreitung", nach französischem Vorgang Bewilligung außerordentlicher oder supplementärer „Credite" für ein Ministerium und die Deckung derselben durch die einem andern Verwaltungszweige zugewiesene Summe ein „Revirement", deutsch „Ueberschreibung". Bei jeder Etatsüberschreitung, beziehungsweise Ueberschreibung wirken mindestens zwei Ministerien, das Finanzministerium und ein anderes zusammen. Der Form nach sind sie Nothverordnungen, weil sie die gesetzliche Vertheilung des Budgets suspendiren, dem Inhalte nach Verwaltungsverordnungen, weil sie einem Verwaltungsbedürfnisse entsprechen. Es ist consequent, daß hier beide Ministerien die Vertretung, beziehungsweise die Verantwortlichkeit der Verordnung übernehmen, die nur von der Volksvertretung geltend gemacht werden kann.

Die zweite Art umfaßt alle blos auf die Staatseinnahme bezüglichen, also die eigentlichen Finanzverordnungen, von denen wir später reden. Ihr Rechtsprincip ist, daß es für die Einnahmen weder eine Verwaltungs- noch eine Nothverordnung geben darf, d. h. daß keine Einnahmen irgendeiner Art durch eine bloße Verordnung auferlegt werden können, auch nicht im Falle der Noth; sie sind daher stets nur Vollzugsverordnungen. Die Verantwortung für dieselben wird geltend gemacht auf dem Wege der Klage und der Beschwerde der einzelnen gegen die Finanzverwaltung; für dieselben gelten die allgemeinen Grundsätze des Klage- und Beschwerderechts. Die Schwierigkeit liegt in der Aufstellung eines Finanzgerichts (s. unten).

Budget mit stehen, auch noch in ganz gleicher Weise vom Reichsrathe erledigt werden. Ausgenommen ist nur die Civilliste — wie auf dem Continent — die nur im ganzen Betrage eingestellt wird, und gewisse Dotationen für humanitäre Anstalten. Offenbar ist der Apparat zu groß; am nächsten liegt auch hier, daß man die auf Gesetzen beruhenden Einnahmen und die gesetzmäßig anerkannten Verpflichtungen nur dann zum Gegenstand solcher Berathungen mache, wenn man eben die betreffenden Gesetze ändern, und nicht wenn man sie blos durch das Budget ausführen will. — Daß die Budgets der mächtigen Selbstverwaltung Rußlands nicht zu dem Obigen gehören, ist selbstverständlich.

B. Das staatswirthschaftliche Verordnungsrecht.

Princip und Inhalt. Staatswirthschaftsgewalt.

Wenn der Begriff und das Recht des Gesetzes feststeht, so beginnt der Fortschritt des Verständnisses der Verfassung in dem des verfassungsmäßigen Verordnungsrechts für alle Gebiete der Verwaltung, also auch für die Staatswirthschaft. Das Bild des Staatswirthschaftsrechts kann daher nie ein vollständiges werden, ohne die Aufnahme des Verordnungsrechts.

Die Entwickelung der Idee und Stellung der vollziehenden Gewalt zeigt, daß die Verordnung die Function hat, die wirklichen Verhältnisse des Staatslebens mit ihren Verschiedenheiten in die stets einfache Bestimmung des Gesetzes einzufügen. Es entstehen daraus drei Arten der Verordnungen; die Vollzugsverordnung, welche wesentlich die Functionen des amtlichen Organismus regelt, die Verwaltungsverordnung, welche Bestimmung über Verhältnisse trifft, die noch des Gesetzes entbehren, und die Nothverordnung, welche die Geltung eines Gesetzes in der Noth suspendirt und die Verordnung an die Stelle des Gesetzes setzt. Das Recht der Regierung, diese Verordnungsgewalt zu gebrauchen und zwar selbständig neben und zum Theil über dem Gesetz, ist die eigentliche Staatsgewalt; in ihrer Anwendung auf die Staatswirthschaft ist sie die Staatswirthschaftsgewalt.

Das Recht dieser Staatswirthschaftsgewalt ist nichts anderes als das allgemeine verfassungsmäßige Regierungsrecht auf unserm bestimmten Gebiete. Die Staatswirthschaftslehre muß daher ein=

re von der vollziehenden Gewalt verwe
Inhalt dieser Gewalt als die Verfügun
wangsgewalt, und das Recht derselbe
ge= und Beschwerderechts. Solange es
Recht der Staatswirthschaft gibt, und
ist, ist eben ein solches verfassungsmä
erhaupt nicht vorhanden. Sowie abe
Gesetzes feststehen, entsteht auch hier das
gsrecht der Staatswirthschaft. Dasselbe
oder Arten der Verordnungen.
t diejenige, welche die budgetmäßige Aus
Verwaltungszweiges ändert, resp. erhö
t dem alten Namen eine solche Verordnu
tung", nach französischem Vorgang Bewi
: oder supplementärer „Credite" für ein
Deckung derselben durch die einem andern
zugewiesene Summe ein „Revirement",
". Bei jeder Etatsüberschreitung, beziehung
wirken mindestens zwei Ministerien, das Fi
ein anderes zusammen. Der Form nach sin
en, weil sie die gesetzliche Vertheilung des Bu
n Inhalte nach Verwaltungsverordnungen,
ltungsbedürfnisse entsprechen. Es ist conseq
Ministerien die Vertretung, beziehungsweise
it der Verordnung übernehmen, die nur von
geltend gemacht werden kann.
Art umfaßt alle blos auf die Staatseinnahme
die eigentlichen Finanzverordnungen, von
. Ihr Rechtsprincip ist, daß es für die Ein
Verwaltungs= noch eine Nothverordnung
eine Einnahmen irgendeiner Art durch eine
rlegt werden können, auch nicht im Falle der
s nur Vollzugsverordnungen. Die Verantwo
rd geltend gemacht auf dem Wege der Klag
der einzelnen gegen die Finanzverwaltun
die allgemeinen Grundsätze des Klage= un
Die Schwierigkeit liegt in [illegible] tellung
(s. unten).

Die dritte Art, die Nothverordnung, kann immer nur eine Creditverordnung, jedoch nur die Eröffnung eines Finanzcredits durch den Finanzminister sein; es sollte auch gesetzlich bestimmt werden, daß die Contrahirung fester Schulden ohne ein Gesetz Nullität der Schuld nach sich zieht. Hier haftet der Finanzminister wieder der Volksvertretung, eventuell persönlich; doch muß die Eingehung eines Finanzcredits für den Staat stets als verbindlich betrachtet werden.

Es ist somit allerdings richtig, daß thatsächlich die meisten staatswirthschaftlichen Verordnungen Finanzverordnungen sind, und daß man daher praktisch die Staatswirthschaftsgewalt auch als Finanzgewalt bezeichnen kann. Doch ist das nicht ganz correct; absolut falsch ist es aber, wie es nur zu gewöhnlich geschieht, das ganze Staatswirthschaftsrecht die „Finanzgewalt" zu nennen. Wir sollten endlich so weit sein, uns vor Confusion der Begriffe durch Vermeidung der Confusion der Ausdrücke zu schützen. Der Finanzgewalt im besondern werden wir unten begegnen.

Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", I, 1. Abth., §. 66, ist der Einzige, der die „Etatsüberschreitungen" freilich nur für preußisches Recht behandelt. Sonst fehlen Begriff und Recht. — Es würde übrigens für das treffliche Werk wol kaum ein Nachtheil gewesen sein, wenn dasselbe nicht neben allen andern Staatsrechtslehren, die nichts vom Verordnungsrecht sagen, auch der „Lehre von der vollziehenden Gewalt" namentlich Bd. I der zweiten Auflage erwähnt hätte, welche nicht blos den Unterschied von Gesetz und Verordnung zuerst entwickelt, sondern auch das öffentliche Rechtssystem der letztern aufgestellt hat. — In Rußland wird dies Verordnungsrecht durch die unmittelbaren Befehle des Souveräns ausgeübt; es ist klar, daß das eine große Gefahr für die ganze Ordnung des Budgets mit sich bringt.

C. Die Selbstverwaltung in der Staatswirthschaft.

Die Selbstverwaltung, obwol ein ursprüngliches Element, namentlich auch der germanischen Welt, ist erst in der neuesten Zeit Gegenstand eingehender Untersuchungen geworden, und haben sich fast noch mehr — oft recht unklare — Hoffnungen als Theorien daran geknüpft. Natürlich hat die Staatswirthschaft alle dahin

gehörigen Begriffe als bekannt vorauszusetzen; allein bei der großen Unbestimmtheit, welche hier noch herrscht, wird es wol unbedingt nothwendig, das, was darunter verstanden wird, und das, was darunter verstanden werden muß, mit möglichster Klarheit gerade für unsern Gegenstand zu bestimmen.

Zuerst stellt man sich unter dem Selfgovernment sehr häufig jede verfassungsmäßig berechtigte und geordnete Theilnahme des Staatsbürgerthums an Gesetzgebung und Verwaltung des Staats als Ganzes vor. Das ist falsch. Diese Theilnahme ist nicht Selbstverwaltung, sondern eben die Verfassung selber. Es würde alle Begriffe verwirren, wollte man das Recht auf Beschließung des Budgets oder das Recht, einzelne Steuergesetze zu votiren, als Selfgovernment betrachten.

Die Selbstverwaltung hat dagegen für die Staatswirthschaft zwei ganz bestimmte Bedeutungen, und es erscheint nothwendig, die Untersuchungen auf dieses festbegrenzte Gebiet zurückzuführen. Wir bezeichnen sie für unser Gebiet speciell als die eigentliche wirthschaftliche Selbstverwaltung und die Selbstbesteuerung.

1) Die wirthschaftliche Selbstverwaltung hat zu ihrem Inhalt das selbständige wirthschaftliche Leben derjenigen Organe in der Volksverwaltung — im Gegensatz zur Regierung als Staatsverwaltung —, welche wir die „Selbstverwaltungskörper" nennen. Wir bezeichnen als solche namentlich das Land, die verschiedenen Formen der Gemeinde (Kreis und Ortsgemeinde) und die Corporationen. Das öffentlich-rechtliche Princip desselben ist, daß sie mit den von ihnen selbst gewählten Organen ein gewisses Gebiet der Staatsverwaltung selbstthätig übernehmen, indem sie die allgemeinen Gesetze des Staats innerhalb ihres Kreises durch eigene Beschlüsse und Mittel zur Ausführung bringen. Dies Recht derselben heißt die Selbstbestimmung oder „Autonomie" derselben; das Recht, diese Autonomie stets in Harmonie mit den Gesetzen des Staats zu erhalten, wird ausgeübt durch die „Oberaufsicht". Alle Selbstverwaltungskörper gehören daher der vollziehenden Gewalt an und sind die freien Organe derselben; ihre Beschlüsse haben den Charakter und das Recht der Verordnungen, und der Inhalt ihrer Selbständigkeit ist nicht die Berechtigung, etwas anderes als der Staat zu wollen, sondern den Willen des Staats selbständig aufzufassen und durchzuführen. Aus der Nothwendigkeit,

ıfür die materiellen Bedingungen zu besitzen, geht nun ihre öffent-
che Wirthschaft hervor, indem sie selbst Verwaltungsaufgaben
aben und vollziehen, sind sie zugleich wirthschaftliche Körper,
ınd haben daher alle Elemente der öffentlichen Wirthschaft in
ich. Sie haben nicht blos einen eigenen Haushalt mit eigenem
Budget und eigene Ausgaben, sondern auch eigenes Vermögen,
ihr eigenes Gebührensystem, ihre Steuern und ihren Credit; sie
sind im kleinen durchaus das organische Bild der Staatswirth-
schaft im großen. Aber da sie höchst verschieden geartet sind, so
ist eine einfache Darstellung nicht möglich; jeder dieser Körper hat
seine Wirthschaft, und der Unterschied ist so groß (z. B. Haupt-
städte, kleine Dorfgemeinden, Kreisordnung, Stiftungen), daß sie
durchaus eine eigene Bearbeitung fordern, und mit dem allge-
meinen Ausdruck Selbstverwaltung doch schließlich nur sehr wenig
gesagt ist. Uns muß es genügen, das allgemeinste Princip auf-
zustellen. Nahe liegt es jedoch schon hier, daß das greifbarste
Element eben die eigenen Einnahmen mit den Steuern sind; wir
werden ihnen deshalb in dem Finanzorganismus wieder begegnen.

2) Unter der Selbstbesteuerung dagegen haben wir etwas
wesentlich anderes zu verstehen. Sie bedeutet die Gesammtheit
der Formen, in denen der einzelne an der Bestimmung der ihn
treffenden Steuern gesetzlich theilnimmt. Es ist klar, daß dieses
stets nur bei gewissen directen und indirecten Steuern der Fall
sein kann; Gebühren, Regalien, Zölle sind ganz ausgeschlossen.
Die Selbstbesteuerung gehört aber in die eigentliche Finanzwissen-
schaft; hier ist sie nur aufgeführt, um das Bild, um welches es
sich handelt, zu einem vollständigen zu machen. Wir haben darauf
zurückzukommen.

Die Schwierigkeit, dies Gebiet durchsichtig zu behandeln, liegt darin,
daß man von der Selbstverwaltung meist nur im öffentlichen Rechte,
oder getrennt davon in der Finanzwissenschaft spricht. Danach ist
kein Zweifel, daß diese Körper auch staatswirthschaftlich vollkommen
Analoga des Staats sind. Gneist hat uns zuerst das englische
Selfgovernment aufgeschlossen; in der „Lehre von der vollziehenden
Gewalt" hat dieselbe ihre systematische Stellung gefunden; wirth-
schaftlich gibt das Obige ihr ihren Platz. Hätte Walker in seiner
„Selbstverwaltung des Steuerwesens", 1869, zuerst über die Selbst-
verwaltung und dann über das Steuerwesen ernstlich statt umgekehrt
gearbeitet, so hätten wir wahrscheinlich sehr viel von ihm lernen können.

Die übrigen Staats- und Finanzlehren nehmen sehr wenig Rücksich auf die Sache. Freilich gibt es keinen Theil der gesammten Staats wirthschaft, der so sehr alles Materiales bar wäre. — Uebrigens verweisen wir auf die Organisationslehre der Finanzen, wo diese Selbstverwaltung in ihrem Antheil an der Besteuerung erst ihre eigentliche Bedeutung findet.

Drittes Hauptstück.

Das Controlsystem der Staatswirthschaft.

Aufgabe und Inhalt.

Die Controle bildet den naturgemäßen dritten Theil der Staatswirthschaft. Ihre Aufgabe ist es, die Gewißheit zu schaffen, daß Inhalt und Ergebnisse des Staatshaushalts mit dem Inhalte des Staatswirthschaftsgesetzes auch wirklich übereinstimmen. Ohne eine solche Controle sind daher alle Bestimmungen des letztern für die erstere werthlos; sie ist am letzten Orte das Kriterium einer guten Staatswirthschaft überhaupt.

Ebendeshalb ist eine Staatswirthschaft ohne alle Controle gar nicht wohl denkbar. Wohl aber entwickelt sich auch die Controle mit der ganzen Staatswirthschaft langsam aber sicher zu einem vollständigen System, und dieses System scheidet sich um so klarer von allen übrigen Theilen der Staatswirthschaft, je höher die öffentliche Rechtsbildung eines Volks überhaupt steht. Das Wahrzeichen einer solchen höhern Entwickelung aber ist die durchgeführte Unterscheidung zwischen der niedern und der höhern Controle, und zwar in der Weise, daß die niedere Controle sich auf das laufende Geschäft der Geldverwaltung bezieht, während die höhere Controle es mit dem Verhältnisse der Geldverwaltung zum Budget zu thun hat. Die niedere Controle hat daher stets den Charakter einer technischen und administrativen Aufgabe, die höhere Controle gehört dem öffentlichen Recht. Die erste kann in unfreien wie in freien Staaten

ausgebildet sein, die letztere tritt erst mit der Verfassung ein und gehört der verfassungsmäßigen Verwaltung an. Die erste folgt dem Grundsatze der Zweckmäßigkeit, die zweite den Grundsätzen der Verfassung. Wir werden nun die erstere am besten die administrative, die letztere die verfassungsmäßige nennen. Obgleich sie beide an sich ein Ganzes bilden, sind sie doch so wesentlich in Form und historischer Entwickelung verschieden, daß wir sie für sich behandeln müssen.

Es ist natürlich, daß demgemäß auch die ganze Behandlung in der Literatur sich nach diesen zwei Gebieten scheidet. Das eine hat es mit dem fachmännischen, das andere mit dem verfassungsmäßigen Controlwesen zu thun; das erstere ist so alt wie die ganze Theorie der Geldverwaltung, das zweite entsteht erst mit den Verfassungen und ihrer Rechtslehre. Uebrigens ist es nicht zu leugnen, daß beide im Grunde sehr einfach sind und daß sie zu denjenigen Verhältnissen gehören, bei denen es noch mehr auf die Persönlichkeiten als auf die Formen und Regeln ankommt.

Der Grund, weshalb die Lehre von der Controle in der bisherigen Theorie nicht zur rechten systematischen Entwickelung gediehen ist, liegt übrigens einerseits darin, daß man sie nur als einen Act der Staatsbuchhaltung betrachtete, andererseits aber darin, daß das ganze System als etwas fast Mechanisches erschien, das für eine wissenschaftliche Besprechung keinen Anhaltspunkt bieten wollte. Während daher die Praxis die genauesten Bestimmungen über dieselbe aufstellt, sind in der Theorie nur zerstreute und unvollständige Andeutungen mitgetheilt. Dennoch ist es keine Frage, daß man die Controle und zwar nicht blos für die Einnahmen oder die Finanzen im eigentlichen Sinne, sondern für die ganze Staatswirthschaft als einen systematisch fungirenden Organismus betrachten muß, und das Folgende hat eben zur Aufgabe, dem letztern seine selbständige Stellung und Ordnung in der Finanzwissenschaft zu vindiciren.

1) Die administrative Controle in Revision und Inspection.

Wesen und Aufgabe der administrativen Controle bestehen nun darin, daß sie zu ihrem Object die einzelnen Thätigkeiten, und zwar nur der Geldverwaltung im weitesten Sinne haben, und daß sie die Uebereinstimmung dieser Thätigkeiten mit den Bestimmungen der Verordnungen und Verfügungen der

Organisationsgewalt für die niedern ausführenden Organe
stellen. Dabei sind Revision und Inspection wesentlich versc

Der Gegenstand der Revision zunächst ist stets eine
abgeschlossene Thätigkeit der wirthschaftlichen Verwaltung
rend die Inspection es dagegen mit der laufenden Ges
verwaltung derselben zu thun hat. Alle Revision hat dah
Regel nach zu ihrem nächsten Object die Buchhaltung un
Ergebnisse, weil in der Buchhaltung der formale Abschlu
Staatshaushalts liegt, während die Inspection der Rege
mit der Steuererhebung als dem eigentlich laufenden Geschä
Staatswirthschaft zu thun hat. Der gewaltige Umfang de
tern hat aber für beide ein System erzeugt, dessen Ele
durch die Natur der Sache gegeben, wol in ganz Europa
artig sein dürften.

a) Die Revision zunächst ist entweder eine system
oder eine unregelmäßige. Die systematische Revision
sich auf die Buchhaltung und ist in Form und Aufgabe
das Wesen derselben gegeben. Ihr Princip ist, daß die je
höhere Stelle die Revision und Controle der Bücher der n
hat, sodaß das System der Kassen zugleich dem System der
haltungscontrole entspricht. Man wird sie wol mit Recht
ziffermäßige und die meritorische scheiden. Das Object der
ist dabei die Frage theils nach den Belegen der einzelnen
in den Buchhaltungen, theils nach dem Rechtstitel, den die
lege enthalten. Ihre Grundlage ist die Haftung der
und Buchführungsbeamteten. — Die unregelmäßige R
wird sich dagegen der Regel nach auf die Kassenverwaltu
ziehen und muß als eine allerdings mit Revision der
verbundene Scontrirung der Kasse erscheinen. Die fo
Bestimmungen dafür dürfen wir als bekannt voraussetzen
ist ferner keine Frage, daß bei vorkommender Unordnu
Revident das Recht der momentanen, dann allerdings zu
ficirenden Suspension des betreffenden Kassenbeamten ha
weitere Verfahren gehört entweder dem Disciplinarverfahre
dem Strafrecht.

b) Die Inspection hat eine wesentlich von der R
verschiedene Form. Da nämlich die laufenden Geschäfte,
sie sich bezieht, selbst so sehr verschieden sind, daß dieselbe

fachmännische Kenntniß voraussetzt, so gibt es keine allgemeine Inspection durch die höhere Centralstelle der Geldverwaltung, sondern jeder größere Zweig der Finanzverwaltung hat sein eigenes System der Inspection und Inspectoren, welche den Dienst genau kennen und daher auch nur für ihren Zweig (Forsten, Post, Salz, Taback, Steuern u. s. w.) befähigt und berechtigt sind. Es ist klar, daß jeder dieser Zweige demgemäß auch sein eigenes System von Instructionen hat, deren zweckmäßige Abfassung ein wesentlicher Theil der Aufgabe einer guten Finanzverwaltung ist. Die Inspection gehört daher auch grundsätzlich dem Organismus der eigentlichen Finanzverwaltung an; jedoch sind namentlich auf den niedern Stufen die Inspectoren auch vielfach mit der eigentlichen Revision betraut, und so bilden Revision und Inspection einen beständig thätigen Organismus, als dessen Aufgabe die Gesammtheit aller einzelnen Thätigkeiten in dem Gebiete des Staatshaushalts angesehen werden muß. Anders ist es nun mit der eigentlichen Staatscontrole.

Was in den Lehrbüchern über das System der Revision vorkommt, beschränkt sich meistens auf die Bezeichnung der Aufgaben des Obersten Rechnungshofs. S. von Jacob (§. 1314 fg.), wo jedoch schon eine wenn auch unklare Vorstellung des weitern Gebiets der Controle zu Grunde liegt. Malchus hat sich gleichfalls gerade hier in Allgemeinheiten gehalten (§. 28). Nur Rau hat die Controle innerhalb der Staatsbuchhaltung richtig von der durch den Obersten Rechnungshof geführten geschieden (§. 557) und eine Reihe sehr verständiger Bemerkungen hinzugefügt.

In der That läßt sich die Revision der Rechnungen zunächst nur in organischer Verbindung mit der Staatsbuchhaltung im allgemeinen wie im eigentlichen Sinne denken; und mit Recht sind dafür wol allenthalben eigene Revisoren unter verschiedenen Titeln angestellt, deren Aufgabe immer dieselbe ist. Die praktische Durchführung des obersten Grundsatzes, daß das System des Buchhaltungswesens in seiner eigenen innern Ordnung seine eigene Controle tragen müsse, ist mit vieler Klarheit bei Neugebauer, a. a. O., Buch III, für die österreichische Finanzverwaltung dargelegt. Neuere, jedoch meistens auf den Obersten Rechnungshof und den Rechnungsproceß bezügliche Grundsätze und Gesetze bei Dessary (a. a. O., §. 107); über die Cautionen der verrechnenden Beamten und über den Wiedererstattungsrevers (ebendaselbst, §. 105 u. 106). Ueber das Rechnungs- und Controlwesen in Preußen vgl. Wöhner, „Handbuch des Kassen- und Rechnungswesens" (2. Aufl. von Symanski, Berlin 1824), und

fach auf die Lehre von der vollziehenden Gewalt verweisen. Dieselbe zeigt den Inhalt dieser Gewalt als die Verfügungs-Organisations- und Zwangsgewalt, und das Recht derselben in dem System des Klage- und Beschwerderechts. Solange es nun noch kein gesetzliches Recht der Staatswirthschaft gibt, und jede Verordnung Gesetz ist, ist eben ein solches verfassungsmäßiges Regierungsrecht überhaupt nicht vorhanden. Sowie aber Begriff und Recht des Gesetzes feststehen, entsteht auch hier das selbständige Verordnungsrecht der Staatswirthschaft. Dasselbe erscheint in drei Formen oder Arten der Verordnungen.

Die erste ist diejenige, welche die budgetmäßige Ausgabeziffer eines bestimmten Verwaltungszweiges ändert, resp. erhöht. Wir nennen wol mit dem alten Namen eine solche Verordnung eine „Etatsüberschreitung", nach französischem Vorgang Bewilligung außerordentlicher oder supplementärer „Credite" für ein Ministerium und die Deckung derselben durch die einem andern Verwaltungszweige zugewiesene Summe ein „Revirement", deutsch „Ueberschreibung". Bei jeder Etatsüberschreitung, beziehungsweise Ueberschreibung wirken mindestens zwei Ministerien, das Finanzministerium und ein anderes zusammen. Der Form nach sind sie Nothverordnungen, weil sie die gesetzliche Vertheilung des Budgets suspendiren, dem Inhalte nach Verwaltungsverordnungen, weil sie einem Verwaltungsbedürfnisse entsprechen. Es ist consequent, daß hier beide Ministerien die Vertretung, beziehungsweise die Verantwortlichkeit der Verordnung übernehmen, die nur von der Volksvertretung geltend gemacht werden kann.

Die zweite Art umfaßt alle blos auf die Staatseinnahme bezüglichen, also die eigentlichen Finanzverordnungen, von denen wir später reden. Ihr Rechtsprincip ist, daß es für die Einnahmen weder eine Verwaltungs- noch eine Nothverordnung geben darf, d. h. daß keine Einnahmen irgendeiner Art durch eine bloße Verordnung auferlegt werden können, auch nicht im Falle der Noth; sie sind daher stets nur Vollzugsverordnungen. Die Verantwortung für dieselben wird geltend gemacht auf dem Wege der Klage und der Beschwerde der einzelnen gegen die Finanzverwaltung; für dieselben gelten die allgemeinen Grundsätze des Klage- und Beschwerderechts. Die Schwierigkeit liegt in der Aufstellung eines Finanzgerichts (s. unten).

einzelnen Amtshandlungen ein. Sie stehen allein, ohne Hülfsbeamten da, weil man will, daß sie so wenig als möglich in Schreibgeschäften sich verlieren." Welche Verantwortlichkeit fällt ihnen dann zu? Dies wird stets die Grundfrage für die Ausbildung des Systems derselben abgeben.

In England ist seit der Auflösung des alten Exchequer und dem Uebergange des Kassen- und Zahlungswesens an die Bank von England die Controle eine reine Belegscontrole für die Kassen; der Comptroler General hat hauptsächlich darüber zu wachen, daß keine Zahlungsanweisungen auf Staatsgelder aus dem Finanzministerium erlassen werden ohne gehörige Autorisation, 4. 5 W. IV, K. 15. Gneist, a. a. O., §. 68a. Ueber Rußland s. unten.

Es würde dieses ganze Gebiet wesentlich gewinnen, wenn die Lehre von der Staatsbuchhaltung in möglichst bestimmter Weise die Grundsätze formulirte, nach denen die Einrichtung derselben sich selbst controlirt. Das Einzelne wäre dann Sache der praktischen Handbücher. Ebenso sollte diese Lehre das System der Inspection wenigstens charakterisiren, was jetzt leicht ist, nachdem namentlich Czörnig's Arbeit ein treffliches Fundament an positiven Daten gegeben hat.

2) Die verfassungsmäßige Controle.

Während nun die Revision und Inspection es mit den laufenden und einzelnen Thätigkeiten der Geldverwaltung als administrative Controle zu thun haben, beginnt die höhere Controle da, wo es sich um das Ganze der Staatsverwaltung, die als Einheit zusammengefaßten Resultate derselben handelt. Es ist kein Zweifel, daß jeder Staatshaushalt einer solchen höhern Controle nothwendig bedarf und daß für dieselbe nothwendig ein selbständiges Organ und ein selbständiges Verfahren vorhanden sein müssen. Natürlich entwickelt sich beides allmählich mit dem gesammten Finanzwesen eines jeden Staats; und ebenso natürlich ist es in Form und Organ je nach der ganzen Gestalt des Staatshaushalts verschieden; allein die Grundzüge sind zuletzt stets dieselben, und für alle treten daher auch die beiden großen Grundsätze ein, welche für die Geschichte der sogenannten Staatscontrole entscheidend geworden sind.

Solange nämlich ein Staat keine Verfassung hat, erscheint die höchste Controle naturgemäß als eine einfache Rechnungsoperation, welche zwar von der durch sie zu controlirenden Behörde, dem Finanzministerium, vollständig unabhängig sein muß,

aber auch mit nichts anderm zu thun hat als mit den eigentlich
Rechnungsbüchern und ihrer ziffermäßigen Richtigkeit. Die B
hörde, welche diese buchhaltungsmäßige Richtigkeit feststellt, ist d
Oberrechnungskammer (oberste Rechnungs= und Controlbehörd
Sowie dagegen die Verfassungen ins Leben treten, genügt d
buchmäßige Richtigstellen nicht mehr, sondern es wird zuglei
nothwendig, die Innehaltung des Staatswirthschaftsgesetzes, d
Budgets, in der Geldverwaltung auszusprechen. Die dadu
entstehende Controle nennen wir nun die verfassungsmäßi
Controle, im Unterschiede von der rechnungsmäßigen. Der Unte
schied beider aber zeigt sich nur dann, wenn man die ganze höch
Controle in ihre zwei Stadien auflöst; denn in dem ersten si
beide gleich, in dem zweiten aber wesentlich verschieden. W
nennen das erste Stadium das des Abschlusses der Staat
rechnung, das zweite das des verfassungsmäßigen Abs
lutoriums.

a) Die Staatsrechnung. Die Staatsrechnung ist nu
die in Ein Ganzes zusammengefaßte Rechnung über alle The
des Staatshaushalts, welche von der obersten Rechnungsbehör
revidirt und als richtig anerkannt ist. Es ist an sich nicht
bestimmen, wie weit die oberste Rechnungsbehörde in ihrer R
vision der Einzelrechnungen zurückgehen muß, um die Staa
rechnung ihrerseits zusammenzustellen und zu prüfen, oder w
viel von der Revision den betreffenden höchsten Buchhaltung
überlassen bleibt. Je nachdem sie bis auf die einzelnen Kass
zurückgreift oder blos die höchsten Buchhaltungen in ihren su
marischen Vorlagen prüft, ist natürlich die ganze Stellung, d
Aufgabe und das Recht der obersten Controlbehörde eine se
verschiedene. Je weiter ferner die einheitliche Leitung der gan
Staatswirthschaft durch die Finanzverwaltung geht, um so weni
hat jene Behörde zu thun. Es ist daher sehr erklärlich, da
ganz abgesehen von der verfassungsmäßigen Stellung des Fina
ministers, die formale Ordnung der obersten Rechnungsbehö
von jeher eine sehr verschiedene gewesen ist. Sie hat entwe
die Schlußrechnung für den ganzen Staatshaushalt selbst
machen, oder sie hat diese vom Finanzministerium gemachte Schlu
rechnung ihrerseits nur zu prüfen. Sie kann wieder ihre Prüfu
auf die einzelnen Etats beziehen und daraus die Staatsrechnu

zusammenstellen, oder sie kann die letztere aus den ministeriellen Buchhaltungen bilden. Sie kann endlich sogar blos einen Theil dieser Buchhaltungen erledigen und den andern dem Finanzministerium überlassen, oder auch die Buchhaltung der Finanzen selbst sich unterwerfen. Für alle diese Fälle gibt es Beispiele. Solange aber die Verfassung nicht hineingreift, bleibt der Grundsatz bestehen, daß dieses Organ die Schlußrechnungen des gesammten Staatshaushalts zusammenzufassen und mit der Erklärung, daß sie ziffermäßig richtig sind, der Approbation des Staatsoberhaupts vorzulegen hat. Das nun ist die Staatsrechnung und die landesherrliche Genehmigung derselben.

Je mehr Bewegung nun in den Staatshaushalt hineinkommt, je mehr die Einnahmen wechseln und die Verwaltungsthätigkeiten wichtiger werden, um so nothwendiger wird es, daß sich an die vom Obersten Rechnungshofe in dieser Weise ausgeübte Controle auch die zweite darüber anschließe, ob die Verwaltung der Staatsgelder auch nach dem Wortlaut der Gesetze und im Geiste eines guten Haushalts vorgegangen sei. Hier entsteht daher eine zweite Function der höchsten Controle. Neben der Controle der Ziffermäßigkeit tritt die der Gesetzmäßigkeit auf, und eine gute Verwaltung wird daher stets die höchste controlirende Behörde veranlassen, auch darüber ihr Urtheil neben der Bestätigung der buchhaltungsmäßigen Staatsrechnung auszusprechen. Das nun kann geschehen, indem die Uebereinstimmung der Geldverwaltung mit den Gesetzen über Ausgaben und Einnahmen durch ein gerichtliches Urtheil ausgesprochen wird (französisches System der Cour des Comptes), oder es kann geschehen, indem die oberste Behörde selbst ein Urtheil als staatswirthschaftliches Gutachten über die ganze Verwaltung dem Souverän vorlegt (preußisches System, nachgeahmt im österreichischen der Oberrechnungs- und Controlbehörde von 1854). Das erste leidet daran, daß die oberste Behörde zugleich Kläger und Richter ist, das zweite daran, daß das Gutachten werthlos ist, weil es natürlich zu spät kommt. Das Ganze bildet daher den naturgemäßen Uebergang zu der zweiten Gestalt der Staatscontrole, der verfassungmäßigen.

b) Die verfassungsmäßige Staatscontrole besteht nun darin, daß die ganze Staatsrechnung zuerst ziffermäßig — der Regel nach durch die neugestaltete oberste Rechnungsbehörde — festgestellt

und dann der Volksvertretung zur Ertheilung des Absolutoriums vorgelegt wird. Das nun ist im Princip sehr einfach; allein in der Wirklichkeit wird es dadurch weiter entwickelt, daß die Aufgabe der Ertheilung des Absolutoriums oder eigentlich die ganze Controle der Geldverwaltung in verschiedene Zweige getheilt und jeder dieser Theile unter eine bestimmte, von den Organen der Volksvertretung auszuübende Controle gestellt wird. Den Anstoß dazu gab wol das englische System. Hier war schon durch 26 Will. III 31 eine eigene Staatsschulden-Controlcommission eingesetzt, welche allerdings zugleich die Verwaltung der Schuld hat; neben ihr ist die Staatsvorschußkasse Public Works Loan Office seit 57 Will. III 34 errichtet (vgl. Gneist, a. a. O., §. 70 fg.); bis das ganze System durch die Peel's Acte von 1844 vollendet ward, deren Issuing department der Bank von England im Grunde die erste Staatsschuldencontrole für das Papiergeld war. Die continentalen Staaten blieben meistens bei dem Grundsatze stehen, daß die Volksvertretung nach geschehener ziffermäßiger Richtigstellung die Staatsrechnung als selbständigen Act der Regierung entgegenzunehmen, dieselbe in parlamentarischer Form in einem engern Ausschusse zu behandeln und dann durch ein eigenes Votum das Absolutorium zu ertheilen habe. Obwol das Verfahren viel Werth hat, so sinkt es doch bei umfangreichen Budgets zur bloßen Form herab, um so mehr, als die Staatsrechnung naturgemäß doch immer erst zwei bis drei Jahre nach Schluß des Verwaltungsjahres fertig sein und daher ein eingehendes Urtheil der Abgeordneten nicht mehr erwartet werden kann. Das letztere ist nur durch den Obersten Rechnungshof möglich, und die wahre Controle kann daher nur durch ein Zusammenwirken beider Organe in genügender Weise gegeben werden, wofür jedoch bisher die genügende Form nicht gefunden ist.

Es ist nun aus dem Obigen leicht verständlich, weshalb die Behandlungen namentlich des Staatscontrolwesens bis zur neuesten Zeit nicht die volle Klarheit besitzen, die man fordern muß. In der That nämlich fällt eigentlich die Rechnungscontrole mit dem System der Buchhaltungen formell und materiell fast ganz zusammen, solange man nicht das entscheidende Element des verfassungsmäßigen Absolutoriums hineinbringt. Die Theorie der Finanzwissenschaft im

Anfange dieses Jahrhunderts ist sich daher nicht recht einig über die Sache, um so weniger, als es natürlich schon früher eine Rechnungscontrole gab. Der Charakter des Anfangs unsers Jahrhunderts in dieser Beziehung bestand aber zunächst darin, daß die Regierungen diese Controle als einen selbständigen Organismus von den übrigen Buchhaltungen schieden und ihn sogar von dem Finanzministerium gänzlich unabhängig machten. Neben dem wol ziemlich Ungenügenden, was in dieser Beziehung z. B. von Jacob, „Finanzwissenschaft", §. 1318, Rau, §. 536 u. 558—560, Lotz, „Staatswirthschaft", B. 3, S. 495 fg., und Andere sagen, ist Malchus in seiner sonst so tüchtigen „Finanzwissenschaft", II, §. 28 u. 29, wol der beste Vertreter der damals noch herrschenden Unfertigkeit der Ansichten. Erst die Entwickelung der Verfassungen hat hier bestimmte Principien und damit auch eine neue Literatur gebracht, an deren Spitze Czörnig's und Hock's Werke stehen, die freilich auch den Einfluß der Verfassung nicht immer ausreichend betonen.

Man kann jedoch jetzt unzweifelhaft zwei große europäische Systeme der höchsten Staatscontrole hervorheben, das französische und das deutsche.

Das französische System schließt sich an die alte Cour des Comptes an, die von Anfang an das höchste Gericht über alle großen streitigen Fragen in Finanzangelegenheiten war. Die Cour des Comptes war allerdings ursprünglich der höchste Gerichtshof für die Leistungen der Kronvasallen aus ihrem Lehnsverhältniß; dann wird die Competenz auf die Gesammtheit der königlichen Rechte ausgedehnt; Gründung derselben als Rechnungsgericht bereits durch Ord. vom 26. Februar 1464, und zwar fast neben jedem Parlament, sodaß es vor der Revolution zwölf Cours des Comptes gab; dann Aufhebung aller Provinzial-Rechnungshöfe in der Revolution und neue Organisation des einzigen Rechnungshofes für den ganzen Staatshaushalt durch Ord. vom 28. September 1807, als rein gerichtliches und administratives Organ. Als nun der Grundsatz zur Geltung kam, daß die Kammern das ganze Bruttobudget des Staats berathen und genehmigen sollten, leuchtete es dem praktischen Sinne der Franzosen ein, daß damit eigentlich für die Richtigkeit der Staatsrechnung gar keine wahre Garantie gegeben sei. Die Folge war der Grundsatz, daß man die Cour des Comptes zu dem über die Staatsrechnung in gerichtlicher Form entscheidenden Organ machte. Danach richtet sich nun das Verfahren vor denselben. Der Finanzminister bringt die Staatsrechnung bei der Cour des Comptes mit völliger Vollständigkeit ein, und zwar als Rechnung der Staatseinnahmen und der Staatsausgaben in gesonderten Actenstücken. Dann wird eine förmliche gerichtliche Procedur mit beiden vorgenommen; es wird ein Referendar für jedes gewählt und der Procureur général hat eventuell in Erwägung zu ziehen, ob die etwaigen

Unrichtigkeiten, welche der Referendar findet, Gegenstand einer förmlichen Anklage werden sollen. Das Referat selbst bezieht sich auf alle Rechnungen und hat einen doppelten Inhalt. Das erste Referat bezieht sich auf die vorläufigen Abrechnungen des Ministers und ihre Uebereinstimmung mit den einzelnen Buchhaltungen, und diese Uebereinstimmung wird durch das erste Arrêt des Rechnungshofes erklärt; das zweite bezieht sich auf die definitive Schlußrechnung und ihr Verhältniß zu den auf Budget und Verordnungen bezüglichen Bestimmungen, und darüber erläßt die Cour ihr zweites Arrêt. Diese Erklärungen sind es, welche erst der Volksvertretung und dem Revisor vorgelegt werden, und erst auf sie hin erfolgt das Absolutorium. Vgl. Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 111. Organisation und Verfahren im einzelnen sehr gut bei Czörnig, „Budget, Staatsrecht und Controle", S. 115—120, besser als bei Block, „Dict. v. Cour des Comptes". Offenbar ist das System der Commissioners of audit in England etwas Aehnliches, obgleich es uns scheinen will, als seien nach der Aufhebung des Exchequer die Functionen derselben kaum mehr recht klar zu definiren. Vgl. Gneist, a. a. O., §. 70.

In der Geschichte des deutschen Oberrechnungswesens ist die Geschichte der preußischen Oberrechnungskammer maßgebend. Dieselbe ist erst 1808 von den Staatsbuchhaltungen geschieden, und dann 1810 direct unter den Staatskanzler gestellt und zur höchsten selbständigen Revisions- und Centralbehörde für alle Einnahmen und Ausgaben bestellt. Seit 1817 tritt jedoch ein Schwanken in der Competenz und Stellung derselben ein, bis die Instruction vom 18. December 1824 ihr die doppelte Aufgabe gab, zuerst die ziffermäßige Richtigstellung der Buchhaltungen zu constatiren und zweitens die Innehaltung der gesetzlichen Vorschriften über Einnahmen und Ausgaben zu controliren. Vgl. einige Bemerkungen bei Bergius, „Grundsätze der Finanzwissenschaft", §. 13. Zu dem Gedanken, daß die Finanzverwaltung dabei einem gerichtlichen Urtheile der Oberrechnungskammer wie in Frankreich unterliegen solle, ist die preußische Gesetzgebung nicht gekommen. Das neue Gesetz für die Oberrechnungskammer vom 12. März 1872 ist übrigens sehr umfassend und rationell. Dieselbe preußische Oberrechnungskammer ward durch die Gesetze vom 4. Juli 1868 zur Besorgung der Controle des Norddeutschen Bundes, und durch die Gesetze vom 11. März 1870 und 28. October 1871 als Rechnungshof des Deutschen Reichs eingesetzt. Die Verfassung von 1850 hat dann festgestellt, daß die auf diese Weise von der Oberrechnungskammer geprüfte Staatsrechnung den Kammern zur Erwirkung des Absolutoriums vorgelegt werde (a 104); dabei ist aber sowol die formale Aufgabe der erstern als ihr Recht in Beziehung auf die Etatsüberschreitungen sehr bestritten. Vgl. Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", I, §. 67 und II, §. 237.

Czörnig, S. 23 fg. (ohne die letzte Frage zu berücksichtigen). — Was nun Oesterreich betrifft, so war hier bereits im Jahre 1803 das Generalrechnungsdirectorium als eine eigene, von den übrigen Centralbehörden vollkommen unabhängige Hofstelle errichtet, die schon damals die Aufgabe hatte, die Hauptabschlüsse und Bilanzen der Buchhaltungen zu empfangen und zu controliren und ihre Bemerkungen den einzelnen Hofstellen mitzutheilen; doch besaß sie nicht das Recht, ein Absolutorium zu geben. An seine Stelle trat durch kaiserliches Handschreiben vom 27. März 1854 die „Oberste Rechnungs- und Controlbehörde", die unmittelbar dem Kaiser unterstand und der wieder die Staatsbuchhaltungen selbständig untergeordnet waren, sodaß sie damit einen höchst wichtigen positiven Wirkungskreis hatte, und als das selbständige Organ für die Ordnung und Revision der ganzen Staatsbuchhaltung angesehen werden muß. Sie hatte daher das Recht auf Anordnungen, soweit sie zur Controle der Buchhaltungen gehören; die Ueberwachung der Ausübung der Kassenuntersuchungsvorschriften; die Erörterung der vorschriftswidrigen Vorgänge in dem Kassen- und Zahlungswesen zu bewirken und eventuell den Rechnungsproceß einzuleiten; sie hatte für das Zustandekommen der Particular- und Centralrechnungsabschlüsse zu sorgen, und endlich hatte sie für alle Haupt- und Sammlungskassen das Entlastungserkenntniß auszufertigen. (Vgl. Dessary, a. a. O., §. 122, 123.) — Das Verhältniß ist nun grundsätzlich und durchgreifend geändert, seit die neue Verfassung ins Leben getreten ist. Schon das Diplom vom 20. October 1860 a II gab dem Reichsrathe „die Prüfung und Feststellung der Voranschläge und der Staatsrechnungsabschlüsse und der Resultate der Finanzgebung". Das Gesetz vom 21. December 1867 formulirte dies in wesentlich gleicher Weise A 11, das ausdrücklich dem Reichsrathe die „Ertheilung des Absolutoriums" überwies. Infolge dessen ward die Oberste Rechnungs- und Controlsbehörde durch die Verordnung vom 21. November 1866 vollkommen zugleich mit dem System der Staatsbuchhaltungen umgestaltet. Sie empfing jetzt den Namen des „Obersten Rechnungshofs" mit der ausdrücklichen Bestimmung, daß auch die ganze Verwaltung des „Staatsvermögens" nebst „allen Rechnungen der Staatsbehörden" der Controle desselben untersteht. Das Elaborat desselben, der „Centralrechnungsabschluß" ist im Laufe des zweiten Jahres „der verfassungsmäßigen Prüfung und Abfertigung zuzuführen"; sodaß, wenn sich Widersprüche in der Verwaltung „mit den bestehenden Vorschriften und Verwaltungsgrundsätzen ergeben" (§. 7), „welche die Bestimmungen des Finanzgesetzes, d. h. des festgestellten Staatshaushaltsetats zum Gegenstande haben" die Abgeordneten darüber entscheiden (§. 14). Fast gleichzeitig wurde eine eigene „Staatsschuldencommission" durch das Gesetz vom 25. August 1866 errichtet, die, aus den Häusern des Reichsraths gewählt, zugleich den „Umlauf der Banknoten" zu überwachen hat; nach Gesetz vom

8. Januar 1867 sollen sogar alle Erlasse, welche die Anfertigung oder Ausgabe von Staatsnoten verfügen, zu ihrer Gültigkeit erst der Gegenzeichnung dieser Staatsschuldencontrolscommission bedürfen, „bei persönlicher Haftung der betheiligten Organe". Diese Commission ward nun infolge der Verhältnisse zu Ungarn aufgelöst und die Wirksamkeit derselben auf die Commission des cisleithanischen Reichsraths übertragen in Ausführung des Art. 22 des Gesetzes vom 21. December 1867; zugleich erhielt die Commission die Controle der nicht gemeinsamen schwebenden Schuld (Gesetz vom 10. Juni 1868). — Ueber das Controlwesen der übrigen deutschen Staaten s. Czörnig, a. a. O.: K. Sachsen, S. 41—47; Baiern, S. 52—55; Würtemberg, S. 59—64. Vgl. dazu Herdegen, „Würtembergs Staatshaushalt 1848" (Von der Restverwaltung, S. 368 fg.). Baden, Czörnig S. 72—78; namentlich Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden 1863", sehr ausführlich S. 23—58.

In Rußland ist nun mit der neuen Organisation des Rechnungs- und Kassenwesens gleichzeitig eine durchgreifende Umgestaltung des Controlwesens eingeführt. Die Stellung des letztern ist in mancher Beziehung eigenthümlich; seine letzte Organisation ist vom Jahre 1861. Die oberste Staatscontrole hat ihr Centrum in Petersburg, bildet aber einen das ganze Reich umfassenden Körper, der zugleich alle Inspectionen und Revisionen ausübt und, mit dem vollen Rechte eines selbständigen Ministeriums ausgerüstet, neben den andern Ministern steht. In jedem Gouvernement befindet sich wieder eine Controlskammer. Sie entscheiden über alle die Controle betreffenden Beschwerden und Klagen mit Ausnahme der Verbrechen; nur bei Competenzconflicten unter den Ministerien tritt der Senat ein. Den Mangel des gerichtlichen Verfahrens theilt Rußland mit dem ganzen Continent. Wie schon erwähnt, arbeitet diese Controle in Gemeinschaft mit dem Finanzministerium den Staatsvoranschlag aus — wunderlich genug, da es doch das letztere controliren soll. Jährlich hat dann der Reichscontroleur dem Reichsrathe und dem Kaiser einen Bericht über die Staatswirthschaft vorzulegen (der zugleich deutsch und französisch gedruckt wird). Diese treffliche Uebung besteht seit 1866, und bietet fast das einzige öffentliche Material zur Beurtheilung des Staatshaushalts. Auf Grund dieser, vom Senat veröffentlichten Berichte ist das Werk von Wl. Besobrasof: „Revenus publics de la Russie, leur classification, leur situation actuelle et leur mouvement 1868—1872" (Petersburg 1872; „Mém. de l'Acad. des Sciences") bearbeitet, die erste wissenschaftliche Behandlung dieses so wichtigen Gebiets.

Zweites Buch.

Die Staatsausgaben.

I. Wesen derselben.

Der Begriff der Wirthschaft im allgemeinen, der Staatswirthschaft im besondern gibt den Ausgaben des Staats ihre Stellung in dem wirthschaftlichen Leben desselben.

Dem formellen Begriffe nach sind die Ausgaben des Staats derjenige Zahlungsproceß desselben, vermöge dessen er seine Bedürfnisse deckt. Es gibt daher so viele Ausgaben, als es anerkannte Bedürfnisse des Staats gibt. Es ist klar, daß die erstern in derselben Ordnung und demselben Systeme auftreten müssen wie die letztern, und man wird daher sagen, daß die Staatsausgaben das in Geld ausgedrückte System der Staatsbedürfnisse sind. In diesem Sinne nennen wir sie das Staatserforderniß.

Allein eben aus dem Wesen dieser Staatsbedürfnisse geht das höhere Wesen der Staatsausgaben selbst hervor. Der Staat hat keine Bedürfnisse für sich; jene Bedürfnisse enthalten stets die materiellen Bedingungen der Entwickelung des einzelnen durch das Ganze. Wie daher die Staatseinnahmen zuletzt nichts sind als die Beträge, welche die einzelnen für die Bedeckung jener öffentlichen Bedürfnisse dem Staate geben, so sind auch die Staatsausgaben nichts als die Form, in welcher der Staat diese Zahlungen anstatt des einzelnen vermittelt. Der Staat erscheint daher

schon hier in seiner Wirthschaft als der Verwalter der Gesammtwirthschaft. Und daraus ergibt sich nun die erste Grundlage für die Natur aller Staatsausgaben. Die Staatsausgaben sind nicht nur formell, sondern auch ihrem Wesen nach durch die *Aufgaben des Staats bestimmt und bedingt*. In dieser Wechselwirkung liegt sowol das Element der Geschichte derselben, als ihr oberstes Princip, und endlich ihr System. Und insofern man von einer selbständigen Wissenschaft der Ausgaben des Staats reden will, bildet die Gesammtheit dieser Gesichtspunkte die wissenschaftliche Behandlung derselben.

II. Elemente der Geschichte der Staatsausgaben.

So innig auch die Staatsausgaben mit den Staatseinnahmen zusammenhängen, so kann man dennoch recht wohl von einer besondern Geschichte derselben reden, sowie man sie auf ihr letztes Princip zurückführt.

Die Geschichte beruht namentlich darauf, daß die Ausgaben wie die Einnahmen, anfänglich nur der persönlichen Wirthschaft des Königthums gehörig, allmählich zu wirklichen Ausgaben des Staats werden. Das nun hat zwei große Bedingungen. *Zuerst* muß die Idee des Staats sich in concreter Gestalt zu einem Organismus und zu einem positiven Systeme der Verwaltung ausbilden, und *zweitens* muß die Volkswirthschaft weit genug vorgeschritten sein, um aus den persönlichen Leistungen der Staatsangehörigen Geldzahlungen zu machen. Durch beide Momente arbeitet sich die Geschichte der Ausgaben durch die drei großen Gesellschaftsordnungen zu ihrer heutigen Gestalt hindurch.

In der Geschlechterordnung ist der Staat nur noch in dem fast inhaltslosen Königthum selbständig, und hat deshalb auch noch gar keine Verwaltung. Alles, was die Gemeinschaft leistet, geschieht durch die Geschlechterkörper. Wir unterscheiden die beiden großen Grundformen derselben als die Geschlechterordnung der freien Bauern und die Grundherrlichkeit der Lehnsepoche, während die selbständige Persönlichkeit des Staats nur noch in der Würde des Königs und seinem Oberbefehl über das Heer besteht. Hier hat der Staat noch gar keine Ausgaben; an die

Stelle derselben treten die persönlichen Leistungen und Lasten zuerst der freien Bauernhöfe, dann des Grundherrn. Hat der letztere Grundbesitz vom König empfangen, so sind seine Leistungen an den König ein persönliches Recht des letztern. Der König selbst ist im Sinne der Staatswirthschaft nur noch ein großer Grundbesitzer. Recht und Inneres werden von Gemeinden oder Grundherren verwaltet; der Mann, der ins Feld zieht, erhält sich selbst; der Staat erscheint mehr in dem Zusammengehören nach außen, als in einer innern gemeinsamen Thätigkeit. Es ist die erste Epoche der Staatswirthschaft überhaupt.

In der ständischen Gesellschaftsordnung scheiden und organisiren sich die drei Stände, aber wieder auf Grundlage des Grundbesitzes. Jede ständische Corporation ist ihrerseits eine Grundherrlichkeit; die Folge ist, daß die Verwaltung, und mit ihr daher auch die Ausgaben, den Charakter der Grundherrlichkeit allenthalben und streng durchführen. Ihr Princip ist das der strengen Abgeschlossenheit jeder dieser Körperschaft gegenüber der andern, aber auch gegen den König als Haupt des Staats; der Inhalt derselben ist jene gründliche Verschiedenheit in der Verwaltung des adelichen, geistlichen und bürgerlichen Besitzes, welche eben den ganzen Charakter dieser Zeit bildet. Auch jetzt hat das Königthum namentlich im Anfange noch gar keine selbständigen Aufgaben, als die Führung des Heeres. Die ständischen Körperschaften stehen ihm fest abgeschlossen, ja oft feindlich gegenüber. Die Folge ist, daß das Königthum seine Aufgaben und Ausgaben auch jetzt noch streng auf sich selbst bezieht; man kann sagen, daß es in dieser Epoche nur noch königliche und keine Staatsausgaben gibt. Von einem Princip und Recht derselben kann daher auch jetzt noch keine Rede sein. Erst in dem Kampfe des Königthums gegen die ständische Herrschaft ändert sich das und eine neue Geschichte beginnt.

Faßt man nun diese Entwickelung des Königthums vom Standpunkt der Ausgaben auf, so muß man zwei große Epochen unterscheiden, denen allerdings beiden das allmähliche Auftreten der staatsbürgerlichen Gesellschaft zu Grunde liegt. Wir bezeichnen die erste als die der Staatenbildung in Europa, die zweite als die der Verfassungen. Die erste macht durch das Eintreten der Geldwirthschaft an der Stelle der persönlichen Leistun-

gen und Naturalabgaben eine wirthschaftliche Ordnung der Ausgaben möglich, die zweite verleiht denselben die Freiheit der staatsbürgerlichen Gesellschaft.

In der ersten dieser beiden Epochen geht jener gewaltige Proceß durch Europa, in welchem das Königthum seine Macht entwickelt, die Stände und ihre Verwaltung niederwirft, und das ganze Staatsleben in sich und dem persönlichen Willen des Fürsten concentrirt. Dieser Proceß ist mit beständigen Kriegen um die äußere Machtstellung begleitet. In dieser Epoche reißt das Königthum daher zwar langsam, aber unwiderstehlich auch die ganze Verwaltung an sich und muß somit jetzt auch die Verwaltungausgaben übernehmen. Zugleich fordern die stehenden Heere beständige Ausgaben, und daneben stellt das Königthum für seine eigenen Bedürfnisse die höchsten Anforderungen. So entstehen die ersten Elemente des Systems der Ausgaben, das noch jetzt gilt; die Verwaltungsausgaben, die mit den Ausgaben für das Königthum noch verschmolzen sind, indem alle Beamtete als „Diener" des Königs gelten, und die Heeresausgaben, an die sich alsbald die Ausgaben für die Deckung der Schulden anschließen. Jedoch ist von einem Princip für dieselben noch keine Rede; kaum daß die entstehende Staatsbuchhaltung einige formelle Ordnung in dieselben hineinbringt. Die Ausgaben werden wie die Verwaltung von dem individuellen Willen und Bedürfniß des absoluten Monarchen beherrscht; das ist der Charakter dieser Epoche.

Erst mit dem vollen Siege des Princips der freien staatsbürgerlichen Gesellschaft tritt nun dasjenige Ausgabenwesen ein, das unsere Zeit beherrscht. Auch die Ausgaben werden der gesetzgebenden Gewalt unterworfen und damit Gegenstand und Inhalt des staatswirthschaftlichen Lebens. Sie erscheinen jetzt nicht mehr als ein für sich stehendes Gebiet, gleichgültig gegen seine Quellen und seine Verwendung, sondern sie sind bedingt und bestimmt durch das Maß der Einnahmen einerseits und durch die wahren Bedürfnisse der Verwaltung andererseits, und jetzt erst kann man von einer wissenschaftlichen Behandlung derselben reden, die sich naturgemäß in den beiden Fragen nach dem Princip und dem System derselben theilt.

III. Das Princip der Staatsausgaben.

Die productiven, reproductiven und unproductiven Ausgaben.

So wie die Staatsausgaben nun als organischer Theil der Staatswirthschaft erscheinen und als solche der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung unterliegen, empfangen sie einen neuen Charakter. Sie werden aus bloßen Ausgaben das, was sie ihrem Wesen nach sein sollen, wirthschaftliche Verwendungen für die Bedürfnisse der Entwickelung des Staats. Sie haben wie jeder wirthschaftliche Act auch ihren positiv wirthschaftlichen Charakter; und dieser greift so tief in die gesammte Staatswirthschaft ein, daß er besonders hervorgehoben und bezeichnet werden muß.

Das wirthschaftliche Wesen einer jeden Ausgabe besteht nämlich darin, daß sie, um nicht den Charakter eines Verlustes, sondern den einer wirthschaftlichen Verwendung zu haben, ihre eigenen wirthschaftlichen Bedingungen wiedererzeugen muß. Diese Fähigkeit nennen wir die Reproductivität einer Ausgabe; das Ergebniß der Wiedererzeugung das Kapital, und den Proceß, durch welchen die Wiedererzeugung das Kapital hervorbringt, die Kapitalbildung.

Auch die Staatsausgaben müssen daher, um wirthschaftliche zu sein, reproductiv wirken und dem Staate ein wirthschaftliches Kapital bilden. In der That thun sie dies auch, nur gewinnt die Reproductivität und Kapitalbildung hier durch die Quelle der Staatseinnahmen einen eigenthümlichen Charakter.

Da nämlich diese Einnahmen des Staats aus der Gesammtheit der Staatsangehörigen hervorgehen, so wird die Größe dieser Einnahmen davon abhängig sein, daß alle einzelnen Staatsangehörigen die wirthschaftliche Fähigkeit besitzen, dem Staate durch ihre Beiträge eine möglichst große Einnahme zu verschaffen. Da nun diese letztere im höchsten Interesse des Staats, die erstere aber im höchsten Interesse der Einzelnen liegt, so folgt zunächst, daß das höchste wirthschaftliche Interesse des Staats, die möglichst große Summe der Einnahme, zugleich das höchste wirthschaftliche Interesse der Einzelnen, die höchste Entwickelung des einzelnen Vermögens enthält. Die eine große Bedingung dieser Entwicke-

lung der Einzelkapitalbildung aber sind die Leistungen des Staats für das Leben der Gemeinschaft; diese aber, auf die Geldeinheiten reducirt, nennen wir eben die Staatsausgaben. Damit gewinnen nun die Ausgaben des Staats ihren eigentlichen wirthschaftlichen Charakter. Denn indem diese Ausgaben durch die Einnahmen bedingt sind, welche aus Beiträgen der Einzelnen an den Staat entstehen, wird die Vermehrung der Einnahmen — das ist der wirthschaftlichen Entwickelung der Einzelnen — durch jene Ausgaben des Staats zur Vermehrung der Quelle der Staatseinnahmen und mithin der Staatsausgaben. Auf diese Weise kehrt die Ausgabe des Staats zu ihrem eigenen Ursprunge zurück und vermehrt sich durch sich selbst. Sie empfängt dadurch den ihr eigenthümlichen Charakter. Sie erscheint nicht mehr als einfache Ausgabe, durch irgendwelche Staatszwecke bedingt, sondern sie wird zum großen Organismus der Verwaltung der Beiträge aller Einzelnen, welche diese Einzelnen als Abgaben an den Staat für die Zwecke und Interessen des Staats hergeben; und da diese Interessen wesentlich die Förderung des Einzelinteresses enthalten, so erscheint jene wirthschaftliche Staatsverwaltung damit als die Verwaltung der Gesammtmittel für die Gesammtzwecke, welche zugleich die Zwecke des Einzelnen sind. Das rein wirthschaftliche Verhältniß der Ausgaben des Staats besteht mithin darin, daß der Staat mit seinen Ausgaben im Grunde nur der Vertreter der Interessen des Einzelnen und der Verwalter derjenigen Angelegenheiten ist, welche sonst der Einzelne aus eigenen Mitteln vielleicht gar nicht, gewiß aber theuerer und schlechter besorgen würde. Die Ausgabe des Staats macht daher diese Ausgabe des Einzelnen unnöthig; sie erzeugt ihm die allgemein nothwendigen Bedingungen seiner Wirthschaft; und in dieser organischen Rückkehr der Abgaben und Leistungen der Einzelnen durch die Staatswirthschaft zum wirthschaftlichen Interesse des beisteuernden Einzelnen wird die Staatswirthschaft im höchsten Sinne des Worts zur Trägerin der Harmonie der wirthschaftlichen Interessen des Ganzen und der Einzelnen.

Auf diese Weise gewinnt nun auch der Begriff der Kapitalbildung für das Ausgabenwesen in der Staatswirthschaft seine eigene und eigenthümliche Bedeutung. Das Kapital ist die erste Quelle des Einkommens. Das Einkommen des Staats fließt aus

dem wirthschaftlichen Leben der Einzelnen. Das wirthschaftliche Kapital des Staats ist daher nicht ein einzelnes Kapital, wie bei der individuellen Wirthschaft, sondern die Gesammtheit aller Einzelkapitalien in ihrer Fähigkeit, dem Staate Einnahmen zu bringen. Die Bildung eines Kapitals für den Staat besteht daher nicht in der Herstellung eines eigenen wirthschaftlichen Kapitals für den Staat, sondern in der Bildung der Kapitalien aller Einzelnen, welche dem Staate angehören, da diese Kapitalien dem Staate sein Einkommen geben. Die Kapitalbildung in der Staatswirthschaft ist daher nichts anderes als der Proceß, durch welchen die Ausgaben des Staats die Kapitalien und mit ihnen das Einkommen aller Staatsangehörigen in ihrer wirthschaftlichen Entwickelung befördern und dadurch ihre eigenen Quellen vermehren. Dies ist der höhere Kreislauf der Güter, den wir als die Staatswirthschaft bezeichnen. Und aus dem Princip dieser ihrem Wesen nach absolut harmonischen Bewegung ergeben sich naturgemäß alle Grundsätze, welche für jeden einzelnen Theil und für jede einzelne Thätigkeit der Staatsausgaben zu gelten haben.

Von diesem Gesichtspunkte aus pflegt man nun zunächst eine Unterscheidung zwischen productiven und unproductiven Ausgaben des Staats zu machen, die aber in der That eine klare Sache mit unklarer Bezeichnung enthält.

Unter productiven Staatsausgaben versteht man diejenigen, welche durch ihre Verwendung ein unmittelbar zinstragendes Kapital bilden, wie z. B. Anlagen von Eisenbahnen und Aehnliches. Als unproductiv stellt man sich diejenigen vor, bei denen dies nicht der Fall ist. Es leuchtet ein, daß diese Unterscheidung nur formell gültig sein kann. Jede Staatsausgabe, auch die scheinbar unproductivste, wie etwa die für die Waffenmacht des Staats, ist indirect productiv, indem sie irgendeine Bedingung der individuellen Productivität enthält und sichert; denn ebenso wenig wie in der Einzelwirthschaft jede Ausgabe deshalb eine unproductive ist, weil man ihre Zinsen nicht speciell nachrechnen und beweisen kann, ebenso wenig ist dies für die Staatsausgaben der Fall. Daß aber in der Staatswirthschaft auch wirklich unproductive Ausgaben vorkommen, so gut wie in der Einzelwirthschaft, ist ebenso gewiß, als es gewiß ist, daß damit kein Grund gegeben ist, jede Ausgabe, deren Productivität sich nicht berechnen

läßt, für eine unproductive zu erklären. Der Gegensatz zwischen productiven und unproductiven Staatsausgaben in dem obigen Sinne bedeutet etwas anderes. Das, was man dort unter productiven Ausgaben versteht, ist nämlich nichts anderes als diejenige Ausgabe, welche die Herstellung eines privatwirthschaftlichen Anlage- oder Betriebskapitals für ein Unternehmen durch den Staat enthält, und welche, eben weil sie ein privatwirthschaftliches Unternehmen bildet, der Regel nach Zinsen tragen muß, um wirthschaftlich gerechtfertigt zu sein, während sie auf die Erhebung des wirthschaftlichen Lebens der Gesammtheit entweder keinen Einfluß hat, oder doch nicht um dieses Einflusses willen geschaffen ward. Man wird daher statt der obigen Unterscheidung wol eine andere gelten lassen müssen. Das ist die zwischen den eigentlich productiven Ausgaben, deren Ertrag nachgerechnet werden kann, den reproductiven, deren Ergebniß in der Kapitalbildung der Einzelnen zu suchen ist, und den wirklich unproductiven, die als Verluste der Staatswirthschaft anzusehen sind. Die äußere Scheidung ist hier oft sehr schwer; der Charakter namentlich der zweiten Art aber ist ein unverkennbarer. Je weiter sich nämlich das Gesammtleben entwickelt, um so entscheidender wird das, was die Gesammtheit für den Einzelnen leistet, und um so größer und bestimmter werden die Forderungen des Einzelnen an den diese Gesammtheit vertretenden Staat. Die Folge ist, daß mit der fortschreitenden Entwickelung der Völker und mit der sie begleitenden größern Thätigkeit der Verwaltung auch die Ausgaben der Völker steigen. Das regelmäßige Steigen der Ausgaben ist daher ein bestimmtes Zeichen des Fortschritts der Völker; dasselbe bedeutet in der That die Summe, welche ein Volk für die allgemeinen Bedingungen seiner eigenen Entwickelung ausgibt, und es ist daher nicht blos wahrscheinlich, sondern gewiß, daß die Summe der Ausgaben noch in beständiger Zunahme bleiben wird. Die Reproductivität der Ausgaben erscheint alsdann natürlich nicht in den Zinsen, die der Staat aus seinen Kapitalien zieht, sondern in dem Aufschwunge der gesammten Volkswirthschaft, und hier liegt daher die Aufgabe der verfassungsmäßigen Verwaltung. Ein Staat kann nie zu viel ausgeben, solange die Reproduction seiner Ausgaben die Summe derselben mit dem landesüblichen Fuße verzinst und amortisirt

Die Aufgabe der Staatswirthschaft ist es, dies zu beurtheilen; und damit ist der eigentliche Inhalt des Systems der Ausgaben gegeben, und der „Sparsamkeit" im Staatshaushalt ihr wahres Gebiet angewiesen. Der Unterschied aber zwischen der Staatswirthschaft der verschiedenen Völker besteht alsdann nicht in dem Betrage, der nach der Division der Ausgabeziffer mit der Bevölkerungsziffer auf den Kopf der Bevölkerung fällt, sondern vielmehr in der Vertheilung der Ausgaben an die einzelnen Zweige der Verwaltung. Und hier ist es kein Zweifel, daß, wenn man das Heerwesen den übrigen Verwaltungsgebieten entgegenstellt, die Gesittung stets im umgekehrten Verhältnisse zu Zu- und Abnahme des Procentsatzes steht, den die Ausgaben für die militärische Macht eines Staats in Anspruch nehmen, während die Vertheilung des Restes sich stets nach den besondern Bedürfnissen und Verhältnissen des einzelnen Landes richten würde. Um dies zu übersehen, muß man nun das System der Ausgaben zu Grunde legen.

Nachdem der allgemeine Begriff der Staatsausgaben im streng wirthschaftlichen Sinne schon von Montesquieu ausgesprochen und die Ausgabe des Staats somit als eine Verwaltung der öffentlichen Bedingungen der Wohlfahrt und Entwickelung der Einzelwirthschaft aufgestellt war, blieb im Grunde für die Bestimmung des Princips in der Verwaltung der Staatsausgaben nur noch Eins übrig. Man mußte fragen, wo denn die Staatsausgabe dem Princip nach ihre Grenze zu suchen habe.

Adam Smith hatte dies nicht untersucht, aber er hatte die allgemeinen Grundsätze der Nationalökonomie auf die besondern Verhältnisse der Finanzverwaltung anwenden gelehrt. Seine historische Entwickelung der einzelnen Ausgaben ist vortrefflich; allein zum System kommt er nicht. Die Folge davon war, daß man in der Vergleichung des Inhalts der letztern mit den Grundsätzen der erstern zu der Frage kam, wie sich denn die Staatswirthschaft und die Einzelwirthschaft zueinander verhielten und wo die Grenzen für die Anwendung der Grundsätze der letztern bei der erstern zu finden seien. Diese etwas wunderliche Form jener Frage hat bis auf die neueste Zeit manche beschäftigt, aber natürlich nur auf die Ausgaben und den Haushalt Anwendung finden können.

Schon Say verwirrt durch seinen Begriff der „öffentlichen Consumtion" hier die natürliche Grenze. Soden versuchte dann die Frage in abstract wissenschaftlicher Form zu stellen und zu antworten: „Der Staatsbürger darf nicht mehr consumiren, als er zu produciren ver-

mag; die Staatsfinanzverwaltung hingegen muß consumiren, was der ökonomische Organismus des Staats, also der Zweck des Staatsvereins fordert. Dieser Organismus ist das gebieterische Gesetz seiner Consumtion. Die Staatsfinanzwirthschaft muß also alles dasjenige produciren, was sie consumiren muß." Dabei blieb denn eben nur die Frage, wie viel der Staat und wie er „consumire", d. h. wie er das „Producirte", nämlich die Staatseinnahmen, ausgeben müsse, um dadurch für sich produciren, nämlich einnehmen zu können. Die beständig steigenden Ausgaben, deren Productivität man namentlich während der Kriege des 19. Jahrhunderts nicht wohl finden konnte, erzeugten dann die Frage nach dem Wesen und Werth der öffentlichen Sparsamkeit. Zwar sagt Say (VII, 13): „Niemand wird annehmen, daß bei öffentlichen Ausgaben die Sparsamkeit darin bestehe, wenig auszugeben; aber jeder wird zugeben, daß sie darin besteht, nur das Nöthige auszugeben und die Sachen nicht über ihren Werth zu bezahlen." Darauf basirte Jakob seine Unterscheidung der Ausgaben der Nothwendigkeit, der Bequemlichkeit und des Luxus (§. 831); obwol er nicht die Beschränkung auf das Nothwendige will. Auch Lotz steht auf derselben Basis (III, 81). Malchus dagegen faßt auch hier den Gegenstand großartiger auf. „Das Ersparen und daß erspart werden soll, kann niemals zu einem leitenden Princip in dem Staatshaushalte erhoben, das Ersparen jederzeit nur als eine Klugheitsregel, als eine öffentliche Tugend betrachtet werden. Die Kunst der Staatsverwaltung besteht in dem Abwägen der Nachtheile, welche für die Staatsangehörigen aus den Opfern, welche die Deckung eines Aufwands kostet, entstehen können, gegen die Vortheile, welche für sie aus den Zwecken und Anstalten, für welche derselbe stattfindet, erwachsen können" (II, 13). Bei Rau ist die Betrachtung der „Wirkung der Ausgaben in Bezug auf die Gütererzeugung" (§. 27) sehr eng und kurz, die Frage nach der „Größe des Aufwands im Vergleich mit seiner Wirkung" (§. 28 fg.) der Form nach bestimmt, dem Inhalte nach sehr unbestimmt beantwortet. Bei alledem muß man sagen, daß über das Princip an sich nirgends ein Zweifel stattfindet; auch liegt natürlich nicht in dem Princip, sondern in seiner Anwendung die eigentliche Schwierigkeit. Die verschiedenen Auffassungen und Bezeichnungen sind gut behandelt bei Lotz („Handbuch der Staatswirthschaftslehre", III, 69 fg.); er selbst will auch die Staatsausgaben nur unter der Voraussetzung gelten lassen, daß sie „als ein Theil des nothwendigen Kostenpreises der Erzeugnisse des betriebsamen Volks" angesehen werden, was „der wahre Culminationspunkt für jedes Abgabensystem" sein muß. Siehe ebenso Sismondi, „Nouveaux principes de l'économie politique", II, 156. Die Frage freilich bleibt, auf die alles ankommt, was das Nothwendige ist.

IV. Das System der Ausgaben.

1) Das formale System derselben.

Das System der Ausgaben ist nun seinem formalen Begriffe nach die Ordnung und Vertheilung der gesammten für die Ausgaben bestimmten Summen an die einzelnen Bedürfnisse und Aufgaben des Staats.

Natürlich geschieht dies formell wieder im Voranschlage des Staats, und jene Ordnung und Vertheilung wird dann im Staatswirthschaftsgesetz gesetzlich festgestellt. Ebenso natürlich ist es, daß dies nach keiner Richtung hin willkürlich geschehen kann. Ist es überhaupt richtig, daß die Ausgaben die materiellen Mittel für die Staatsaufgaben enthalten, so ist zunächst das System dieser Ausgaben ein ganz unzweifelhaftes. Es kann gar kein anderes sein, als das organische System des Staatslebens selbst. Und hat man dies klar vor sich, so ist wol die formale Ordnung des Ausgabenwesens so fest begründet, daß Zweifel oder Aenderung desselben nicht wohl gedacht werden können.

Es ist aber von Werth, auch in der Staatswirthschaft sich hierüber einig zu sein. Denn in der That sind die organischen Grundbegriffe der Staatspersönlichkeit und die positiven Kategorien der Ausgabebudgets fast in ganz Europa beinahe identisch.

Die erste große Ausgabe ist durch das Staatsoberhaupt und den zu ihm gehörenden Organismus von Verhältnissen bedingt. Wir nennen sie die Civilliste.

Die zweite Ausgabe ist die für die gesetzgebende Gewalt des Staats, Parlament, Reichsrath, Wahlen u. s. w. Sie bedarf keiner Erklärung.

Die dritte bei weitem größte Gruppe umfaßt alle Ausgaben für die Verwaltung. Hier nun freilich ist es nicht mehr thunlich, ohne die Unterscheidung der vollziehenden Gewalt von der eigentlichen Verwaltung zur klaren Uebersicht zu gelangen. Freilich gestehen wir, daß hier die Büdgets Europas noch viele Dinge zusammenwerfen, die doch ganz wesentlich verschieden sind.

Man kann nämlich als durchgreifendes Princip aufstellen, daß alle Ausgaben für die vollziehende Gewalt die festen und meist auf dauernde Beträge berechneten Ausgaben der Ver-

waltung sind. Ihr Haupttheil besteht wieder in den Gehalten der Beamten. Man nennt sie deshalb auch wol die „systemisirten" Ausgaben. Es sind zugleich diejenigen, die sich der jährlichen Bewilligung entziehen, und einmal für allemal gesetzlich geordnet werden. Dies gilt für alle Gebiete der Verwaltung.

Die wirklich verwaltende Thätigkeit des Staats fordert dagegen, wie es die Natur der Sache zeigt, beständig wechselnde, und damit auch jährlich zu bestimmende Ausgaben. Erst auf diesem weiten Gebiete tritt die Bedeutung des höhern Verständnisses der Staatswirthschaft in seine volle Geltung, und wir würden mit allem Nachdruck betonen, daß diese Gruppe von Ausgaben in jedem Budget strenge von den obigen geschieden werden sollten. Das nun führt uns zum zweiten Gesichtspunkt für das Ausgabenwesen des Staats hinüber.

Zunächst jedoch ist damit das formale System der Ausgaben klar. Jeder der fünf großen Zweige der Verwaltung — Aeußeres, Heer, Finanzen, Rechtspflege und Inneres — hat sein System der festen und daneben das der eigentlichen Verwaltungsausgaben. Diese sind es, welche jedes Ministerium in der Bildung des Voranschlages zur Geltung bringt und in der Volksvertretung vertritt; der bewilligte Betrag heißt dann das Budget des einzelnen Ministeriums, das seiner Verrechnung zum Grunde liegt. Abweichungen müssen speciell motivirt werden; s. unten. Der Form nach kann man nun hier wieder die ordentlichen — das ist im Ministerialbudget gesetzlich bewilligten — von den außerordentlichen unterscheiden. Dieser Unterschied liegt zwar in der Natur der Sache, hat aber Geltung und Inhalt erst in der Epoche der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft empfangen. Die ordentlichen Ausgaben sind diejenigen, welche den regelmäßigen, in allen Jahren sich gleichbleibenden Bedürfnissen entsprechen. Außerordentliche Ausgaben sind zur Deckung der nicht vorhergesehenen Bedürfnisse bestimmt. Diese nun haben meistens nach französischem Vorgange den Namen „Credite" bekommen, indem sie den betreffenden Ministerien gegen Rechnungsablage gesetzlich zur Verfügung gestellt werden, ohne daß eine bestimmt berechnete Verwendung dafür vorgeschrieben wäre. Man theilt sie wieder in drei Arten.

Ordentliche Credite nennt man diejenigen Summen,

welche den einzelnen höchsten Verwaltungsorganen, namentlich den Ministerien, für eine Reihe von kleinern, an sich in der Natur der besondern Verwaltung liegenden, aber im einzelnen nicht vorher zu bestimmenden Aufgaben bewilligt werden, und die ebendeshalb mit einer Durchschnittssumme schon in das regelmäßige Budget des Verwaltungszweigs mit eingeschlossen sind. Sie stehen der Regel nach dem höchsten Organe der einzelnen Verwaltung zur Verfügung und bedürfen weder für ihre Auszahlung noch für ihre Verwendung einer besondern Bestätigung.

Außerordentliche Credite sind dagegen diejenigen Summen, welche dem einzelnen Verwaltungszweige für irgendeine bestimmte Aufgabe zugesprochen werden. In diesem Falle muß die Anerkennung dieser Aufgabe voraufgehen; an diese knüpft sich dann erst die Bewilligung der Summe, die für jene erforderlich ist. Der Regel nach wird damit die möglichst genaue Feststellung der Vollziehung der Aufgabe nebst der Berechnung der Kosten verbunden; die Verwaltung selbst hat dann die Ausführung und die Rechnungsablage.

Unter Supplementarcrediten versteht man das, was wir einfach als Nachtragscredite bezeichnen würden, wo aus irgendeinem Grunde die bewilligte Ausgabe nicht ausgereicht hat. Das ist nun das formale System der Ausgaben in der Staatswirthschaft. Allerdings aber gehören dazu nun, wenn man den Begriff der Staatswirthschaft in seinem ganzen Umfange faßt, auch noch die Ausgaben der Selbstverwaltungskörper. Es ist schon bemerkt, welche hohe Bedeutung sie auch durch ihren Umfang in der Staatswirthschaft einnehmen. Und zwar unterliegt dieses Verhältniß dem allgemeinen Gesetze, daß, je freier die Verwaltung eines Staats ist, um so größer auch der Antheil erscheint, den die Selbstverwaltungskörper von den Ausgaben des Staats übernehmen. Es folgt daraus, daß das Ausgabenbudget der Staaten uns keineswegs ein vollständiges Bild der Ausgaben, die im Staate gemacht werden, geben kann; man muß vielmehr, um die letztern zu beurtheilen und das Maß der Lasten, welche ein Volk trägt, vergleichen zu können, die Ausgaben der Selbstverwaltungskörper zu denen des Staats hinzurechnen, was sehr schwierig ist, da über die erstern uns sehr wenig genau bekannt ist. Die Finanzwissenschaft hat sich aus naheliegenden Gründen

bisher nur mit den erstern beschäftigt; sowie die Verwaltungslehre ihrerseits in der Wissenschaft eingebürgert sein wird, wird man auch dieses Gebiet in dieselbe aufnehmen. Aber auch für sie hat nun das Folgende wol seine volle Geltung.

Der Gedanke einer theoretischen Behandlung des Systems ist zwar nicht neu, aber erst in unserm Jahrhundert zur Geltung gelangt. Die Grundlage der Auffassung war bis in das vorige Jahrhundert der Gedanke, daß die Staatsverwaltung über die Verwendung der Ausgaben keinem andern als sich selbst Rechenschaft abzulegen habe; und das beruhte allerdings auf der Thatsache, daß die Einnahmen aus Domänen und Regalien als unbestrittenes Recht des Landesherrn, die Einnahmen aus den ständischen Bewilligungen dagegen als ein Geschenk der Stände betrachtet wurden. Daher finden wir denn bis zur Schule von Adam Smith auch keine Lehre von den Ausgaben neben der von den Einnahmen; höchstens Regeln über die richtige Classificirung der Ausgaben in der Rechnung, wie bei Seckendorf im „Teutschen Fürstenstaat" (B. III, Kap. 4, §. 19): 1) Zu der fürstlichen Hofstatt; 2) zum Regiments- und Staatswesen; 3) zu milden Sachen; 4) zum Bauwesen; 5) zur Bezahlung der Schulden. Vgl. darüber einige sehr gute Notizen bei Baumstark, „Encyklopädie", §. 11—20. Durch Necker's Werk „L'Administration des finances de la France" (1785) wurde jedoch das Aufstellen einer systematischen Ordnung, die nicht blos Zahlen, sondern Verwaltungszweige zu Grunde legte, durch die Oeffentlichkeit nothwendig, und dadurch ist Necker als der Begründer des Ausgabesystems anzusehen; nicht das Princip der Oeffentlichkeit der Finanzverwaltung an sich, wie Ganilh („De la science des finances", S. 20) meint, sondern diese Folge bildet die Bedeutsamkeit der Necker'schen Finanzverwaltung, obwol zum Theil Malchus recht hat, wenn er das Verdienst, die Ordnung im Princip gefordert zu haben, schon Sully in seinen „Mémoires" zuschreibt (a. a. O., III, 3 fg.). Die strengere deutsche Wissenschaft suchte alsbald die allgemeinen und festen Grundbegriffe für die Aufstellung einer Ordnung der Ausgaben zu gewinnen. Hier muß man sagen, daß, während Jakob nur Theorie treibt und viel Selbstverständliches breit motivirt, das Werk von Malchus den Charakter einer wirklich tiefgehenden, mit den praktischen Finanzzuständen und Begriffen eng vertrauten Auffassung an sich trägt, der die reine Theorie weder gehörig verstanden noch benutzt hat. Der erste Abschnitt des zweiten Buchs mit seinen „Allgemeinen Bemerkungen über die Anordnung des Staatsfinanzhaushalts" ist vortrefflich und aus dem Leben gegriffen. Der zweite Abschnitt „Vom Staatsaufwande" enthält die allgemeinsten Gruppen der Ausgaben. Der dritte Abschnitt (§. 15—20) „Ueber die Etatisirung des Staatsfinanzhaushalts" enthält in der §. 16 durchgeführten Unterscheidung

von Specialetats und Hauptetats die Grundlage aller Ausgabenordnung; der Begriff der ordentlichen und außerordentlichen Credite enthält nur noch die weitere Beziehung auf die Form, in welcher die Ausgaben zur Verfügung gestellt werden, und auf die Freiheit der Bewegung, welche nothwendig die wirkliche Staatsverwaltung haben muß, um ihre Zwecke zu erreichen. Schlözer, „Staatswirthschaft", II, 158, vergleicht die Ausgaben mit den „Versicherungsprämien". Rau's „Finanzwissenschaft" hat sich auf einen noch weiter gehenden Standpunkt gestellt, der aber in der That sogar über die Staatswirthschaftslehre hinausgeht. Er hat jede einzelne Gruppe von Ausgaben einer zunächst statistischen Darstellung und Beurtheilung unterzogen, wodurch zwar viel Material, manche richtige Bemerkung im einzelnen, aber doch kein Urtheil im ganzen gewonnen werden kann. Denn das System der Budgetziffer gehört denn doch in die Verwaltungslehre, wie sich gleich zeigen wird, und Werth und Richtigkeit derselben würden nicht von der ziffermäßigen Höhe, sondern von den Verhältnissen des bestimmten Staats abhängen. Wagner hat den Standpunkt beibehalten und ihn noch breiter ausgedehnt. Solche einfache Aufzählungen können nicht Gegenstand der Finanzwissenschaft sein, da sich dies stets nach den Verhältnissen richten muß, die das Verschiedene und selbst Entgegengesetzte praktisch oft als gleich richtig erscheinen lassen. Die weitläufigste Behandlung derselben ohne Zweifel bei Herdegen, „Würtemberger Staatshaushalt 1848" (S. 141—404), und ähnlich bei Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden 1863" (S. 55—188) mit einem vollständigen Bilde der systemisirten Verwaltung; natürlich beide auf ihr Land beschränkt.

Der Unterschied zwischen den ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben hat sich eigentlich nicht wissenschaftlich, sondern praktisch herausgebildet, und zwar an dem Steuerbewilligungsrechte der Kammern, obwol er an sich in der Natur der Sache liegt. Die Vorlage des Budgets forderte natürlich eine Durchschnittsberechnung des wahrscheinlichen Bedarfs, und diese wurde von den Kammern anerkannt. Es ergab sich daraus die besondere Begründung solcher Forderungen, welche über diesen ordentlichen Bedarf hinausgingen, und es lag in der Natur der Sache, daß gerade diese Gegenstand vielfacher Debatten wurden. Dadurch schieden sich außerordentliche und ordentliche Ausgaben, und die letztern nahmen als Acte besonderer Bewilligung den Charakter von außerordentlichen Crediten an. Im Jahre 1827 stellte Laffitte den Antrag in der französischen Deputirtenkammer, zu dem Ende zwei Budgets aufzustellen, le budget des fonds consolidés — de ce qui est permanent — und le budget extraordinaire. Er wollte die nutzlose Discussion über die Bewilligung dessen, was ja überhaupt nicht verweigert werden kann, mit gutem Recht und guten Gründen abschneiden, und rechnete in dieses

erste Budget: la dette publique, les traitements, les services, indem er die vorhandene Staatsschuld, die gesetzliche Civilliste und die Pensionen überhaupt naturgemäß jeder Berathung entzog. Der Antrag fiel aus andern Gründen; dennoch ist er sehr beachtenswerth. Die außerordentlichen Ausgaben wären danach das eigentliche Gebiet der Steuerbewilligung; sie sind es auch ihrer Natur nach; „il n'y aurait plus à se prononcer que sur des différences, ou sur des accidents". Es dürfte kaum zu bezweifeln sein, daß dieser Gedanke noch eine bedeutsame Zukunft für sich hat, da eine Bewilligung des absolut Nothwendigen an sich ein Unding und seine Verweigerung als Mistrauensvotum gegen Persönlichkeiten ein durchaus verkehrtes Mittel ist, denn sie würde in der That ein Mistrauensvotum gegen die Existenz des Staats selbst sein. Die Form des außerordentlichen Credits für die einzelne Ausgabe ist dagegen stets ein Votum für die Sache und für die Person zugleich. Vgl. Malchus, a. a. O., II, 114 fg. und unten.

Ueber das englische Ausgabenbudget ist wol seit Gneist's Arbeiten nur noch der Wunsch möglich, daß dies zum Theil durch historische Motive mannichfach verworrene Gebiet für den weitern Kreis auf seine einfachen Elemente einmal zurückgeführt werde. — Oesterreichs Ausgabenbudget ist klar und durchgreifend geordnet. Das System derselben verdankt es jedoch erst seiner Verfassung; früher hatte dasselbe durchaus den Charakter einer Etatswirthschaft bei der man zwei Arten der Staatsauslagen unterschied: die Erhebungs- oder Regieauslagen, die nicht abgesondert, sondern unmittelbar bei dem Einkommenszweige stattfinden, den sie treffen, und die Staatsausgaben, welche auf die Nettoeinnahmen angewiesen sind. Der erste Theil wird unter dem Titel der „Allgemeinen Verwaltungauslagen" von dem sogenannten Kameralärar oder Kameralfonds verrechnet, soweit sie nicht einer besondern Berechnung überwiesen sind. Die Staatsauslagen werden in Gemäßheit des Ministerialberichts vom 27. October 1854 in vierzehn verschiedenen Rubriken mit Unterabtheilungen eingetheilt und verrechnet. Vgl. Dessary, „Grundzüge der österreichischen Finanzgesetzgebungskunde", §. 94. Das neue Budget hat ein streng durchgeführtes System aller Verwaltungsausgaben, daneben auch die Erhebungskosten der Einnahmen selbständig als Ausgaben aufgeführt.

Der Name und der Begriff der Credite stammt aus Frankreich und beruht, wie schon gesagt, auf dem Princip der Steuerbewilligung. Malchus, a. a. O., S. 165, hat sie als „Kategorien der Abweichungen vom ordentlichen Budget" richtig bezeichnet („crédits complémentaires, crédits supplémentaires und crédits extraordinaires", Moniteur Nr. 110 und Nr. 144 von 1827). Später sind diese drei Kategorien richtiger auf zwei zurückgeführt: crédits supplémentaires („Ueberschreitung der Credite") und crédits extraordinaires („Eröffnung nicht vorhergesehener Credite"). Vgl. von Hock, a. a. O., S. 91.

Was Rußland betrifft, so verweisen wir auf das früher Gesagte; danach gibt es hier eigentlich den verfassungsmäßigen Begriff des „Credits" nicht, sondern nur eine persönliche Ermächtigung des Souveräns, während alle sonstigen außerordentlichen Anforderungen der Ministerien erst den weiten Weg der Reichsrathsberathung durchzumachen haben. Ist der erste zu kurz, so ist der zweite dafür zu lang. Auch hier ist Rußland noch nicht fertig.

Es ist nun klar, daß das ganze Ausgabenwesen mit der Regelung des Staatshaushalts jetzt in die verschiedenen Budgets aufgenommen ist und daß daher, sowie man von Werth und Grund der einzelnen Ausgaben absieht, das Ganze als integrirender Theil des Staatshaushalts angesehen werden muß.

2) Das wirthschaftliche System der Ausgaben.

Einen ganz andern Charakter gewinnen nun die Ausgaben, wenn man denselben den höhern Standpunkt der Staatswirthschaft zum Grunde legt, und zwar für das Ganze, wie für die Theile desselben.

Es ist wol keinem Zweifel unterworfen, daß für den Staatshaushalt, und damit auch für das Staatswirthschaftsgesetz der Staat doch auch als wirthschaftende Persönlichkeit erscheint, und daß er in Einnahmen und Ausgaben vollständig den Charakter einer großartigen und eigenthümlichen Unternehmung hat. Es heißt das wahrlich nicht, daß damit das Verständniß des Staats gegeben sei, wohl aber heißt es, daß dies ein wesentliches Moment ist, und daß es keinen Theil des Staatslebens gebe, für den jenes nicht in gewisser Weise in Betracht kommt.

Hält man nun das fest, so wird man wohl die momentanen Grundbegriffe der Unternehmung auch hier anerkennen müssen. Das Princip derselben ist schon oben ausgesprochen; jetzt wird es darauf ankommen, aus seiner Anwendung die Grundlagen nicht mehr des formalen, sondern des wirthschaftlichen Systems zu bilden.

Diese sind in der Theorie sehr einfach; in der Wirklichkeit fordern sie dagegen die ganze Fülle des Verständnisses für das höhere Staatsleben.

Alle Ausgaben des Staats wie der einzelnen Unternehmung müssen nämlich von jenem Standpunkt in zwei große Kategorien geschieden werden. Wir nennen sie die Betriebsausgaben und

die Kapitalsanlagen. Dieser Unterschied liegt auch den Staa
ausgaben zum Grunde. Man kann nur viel über die Gre
beider streiten, sowie über ihre wirthschaftliche Bedeutung. (
wiß ist nur, daß dieser Unterschied die Basis des Verhältni
zu der Aufbringung der Einnahmen sein muß, und daß er es
mit dem wir den Uebergang zu dem System derselben zu suc
haben.

Die Betriebsausgaben des Staats sind in allem Wesentlic
die festen Ausgaben desselben (s. oben). Die Thätigkeit d
Staats, welche durch sie gedeckt wird, ist eine zwar gleichartig
aber unbedingte und für den gegenwärtigen Staatskörper vo
handene und ihren Zweck erfüllende. Diese Ausgaben müss
daher unbedingt durch die laufenden Einnahmen in ihrem ganz
Umfange gedeckt werden, und wenn die Nothwendigkeit eintri
sie zu erhöhen, so darf hier nie zur Contrahirung einer Schul
sondern nur zur Steuererhöhung geschritten werden. Denn ma
muß annehmen, daß ihr Werth für jeden einzelnen Staatsbürg
wenigstens ebenso groß ist, als der durch sie geforderte Betr
der Steuererhöhung.

Dagegen ist es anders mit denjenigen Ausgaben des Staat
welche wir als Kapitalsanlage bezeichnen müssen. Dieselben kö
nen natürlich ebenso gut für das Ganze des Staats, als für
einzelnen Verwaltungszweige vorkommen. Wir können nicht u
hin, z. B. das Heeresverwaltungsbudget ein Betriebsbudget, d
gegen das Kriegsbudget ein Anlagebudget zu nennen; eine Eise
bahn, große Bildungsanstalten, ja selbst tiefgehende Reformen d
Verwaltungsorganismus sind Anlagebudgets. Und für diese n
soll der Grundsatz gelten, daß die Zukunft, wie sie die Erfol
der Anlage genießt, auch dieselbe zu decken hat; ja sie wird sel
meistens nur dadurch möglich, da die Gegenwart das Kapi
gar nicht durch Steuern aufbringen kann. Die Anlagekapitali
das ist diejenige Ausgabe des Staats, welche eine Kapitalsanl
für die Zukunft erhalten, sollen gar nicht durch die Steue
gedeckt, sondern durch Anlehen aufgebracht werden. D
ist die Grundlage der rationellen Lehre von den Staatsschuld
zu denen wir unten gelangen.

Auf diese Weise schließt sich das wirthschaftliche System d
Staatsausgaben an das der Staatseinnahmen, und bildet mi

los den Zweck und das Ziel, sondern auch die Ordnung und as Maß derselben. Und jetzt kann man auf diesen Grundlagen ur eigentlichen Finanzwissenschaft übergehen.

Die Staatswirthschaftslehre wird sich auf das Einzelne hierbei nicht einlassen können, aber Eins steht wiederum hier fest, und damit schließen wir diesen Theil, daß es nämlich nicht genügt, der Staatswirthschaft die Nationalökonomie zum Grunde zu legen, sondern daß dieselbe künftig unbedingt zu ihrer wichtigsten Voraussetzung die Lehre von der Verwaltung haben wird!

Drittes Buch.

Staatseinnahmen und Finanzwissenschaft.

Während nun die Lehre von den Ausgaben die Verwen-
dungen, und die Lehre vom Staatshaushalte die Lehre von den
Grundsätzen enthält, nach denen die Ordnung zwischen Einnahmen
und Ausgaben hergestellt wird, ist die Finanzwissenschaft die Lehre
von der Gesammtheit der Thätigkeiten, durch welche der Staa
sich die wirthschaftlichen Mittel verschafft, die den Ausgaben zu
Grunde liegen und die im Staatshaushalte verrechnet werden.

Die Finanzwissenschaft ist demnach ein selbständiger Thei
der Staatswirthschaft, und es braucht nicht wiederholt zu werden
daß seine Identificirung mit der letztern nur auf historischen Grün
den beruht. Denn es ist jetzt nothwendig, unter den „Finanzen
eines Staats nur noch die Einnahmen desselben zu verstehen.

Diese Lehre von den Einnahmen des Staats enthält dahe
zwei Theile.

Der eine dieser Theile enthält die Darstellung der Organ
durch welche der Staat seine Einnahmen wirklich erhebt, de
Organismus, die Thätigkeit und das Recht derselben. Wir nenne
diesen ersten Theil die Finanzverwaltung.

Der andere Theil begreift die Darstellung dieser Einnahm
für sich, das ist also der Objecte der Thätigkeit der Finan
verwaltung, und der Grundsätze, welche vermöge der Natur d
letztern sich für die Finanzverwaltung ergeben. Wir nennen dies
Theil die Staatseinnahmen.

Die Finanzwissenschaft ist demnach die wissenschaftliche Darstellung der Begriffe und Gesetze, nach welchen der Staat sich vermöge der erstern die letztern wirklich zu beschaffen hat.

I.

Die Finanzverwaltung.

Stellung und Inhalt der Finanzverwaltung können nun nach der Darstellung der Staatswirthschaft kaum zweifelhaft sein. Sie ist ein Theil des gesammten Organismus des Staats, durch welchen er seinen Willen als vollziehende Gewalt verwirklicht, und zwar derjenige Theil desselben, der innerhalb der Staatswirthschaft speciell an den Staatseinnahmen sein Object und seine Ordnung empfängt. Es ist daher wol nicht zweifelhaft, daß die Voraussetzung einer wissenschaftlichen Behandlung der Finanzverwaltung durch die Lehre von der vollziehenden Gewalt überhaupt gebildet wird, indem natürlich die elementaren Grundbegriffe und Organe der letztern ebenso wie ihr Rechtssystem für die Finanzverwaltung zur speciellen Anwendung gelangen. Es ist nun außerordentlich schwierig, diese elementaren Verhältnisse als Einleitung in die Finanzwissenschaft überhaupt oder in die Finanzverwaltung insbesondere zu begründen; es ist sehr leicht, sie zu verstehen, wenn man Grundsätze und System der vollziehenden Gewalt dabei voraussetzen darf. Wir glauben zu dem letztern berechtigt zu sein. Wir unterscheiden demgemäß für die Finanzverwaltung den Finanzorganismus und die Finanzgewalt mit ihrem Recht, jenen als einen Theil der Organisation, diese als einen Theil des Rechtssystems der vollziehenden Gewalt. Alsdann hat die Sache kaum eine ernste Schwierigkeit.

Es ist uns wol verstattet, hier auf unsere „Lehre von der Vollziehenden Gewalt" (2. Aufl., 1869, 3 Bde.) und das „Handbuch der Verwaltungslehre" (1. Bd. 1870) zu verweisen, in denen die allgemeinen Grundsätze genauer behandelt sind, die wir hier als bekannt voraussetzen müssen.

Erstes Hauptstück.

Der Organismus der Finanzverwaltung.

Es ist eigentlich kaum nöthig, den Organismus der Fina verwaltung seinem formalen Begriffe nach zu bestimmen. ist die Gesammtheit und Einheit der Organe, durch welche Staat in seiner Staatswirthschaft sich die für dieselbe erforderlic Einnahmen wirklich herbeigeschafft.

Dagegen steht als Thatsache fest, daß dieser Organismus der Wirklichkeit ein höchst verschiedener ist, und daß die V gleichung durch die Verschiedenheit der Benennungen eine zweif schwierige wird. Man hat daher bisjetzt nur sehr wenig da gethan, die allerdings nothwendige und für den einzelnen St geradezu unerlaßliche Statistik jenes Organismus auf allgeme Grundsätze zurückzuführen und ihn damit einer wissenschaftlic Behandlung fähig zu machen. Und dennoch würde dies ei großen Werth haben.

Denn so wenig in der Finanzverwaltung — dem Theile — in der Verwaltung überhaupt — dem Ganzen — bildet sich etw zufällig oder willkürlich. Im Gegentheil dürften die leitend höchsten Gesichtspunkte für das, was wir jenen Organismus nenn wol ebenso klar als fest sein.

Der Finanzorganismus als Theil der vollziehenden G walt hat dieselben elementaren Bestandtheile wie diese. Er zuerst ein Regierungsorganismus, dann ein Selbstverwaltun organismus, und endlich enthält er sogar die Elemente des fre Vereinswesens als Organe der Finanzverwaltung. In ihnen f die Grundbegriffe gegeben. Die einzelnen wirklichen Organe gegen entstehen auch hier wie in allem Lebenden an ihrem S ject, den einzelnen Einnahmen; sie sind ursprünglich ebenso b gemischt und vielgestaltet wie diese, bis die gemeinsame E wickelung der höhern Gesittung auch sie erfaßt, sie zur Einl bringt, ihre Grenzen — die Competenzen — ordnet, und da neben der Statistik die Wissenschaft erzeugt, welche neben ih Zusammenhang auch ihre historische Entwickelung zum Verstä niß bringt. Das so entstehende Bild erfüllt sich dann mit

Individualität der einzelnen Staaten, und es wird der Mühe werth, sogar diesen scheinbar formalen Organismus zu betrachten, weil er in Gestalt und Wechsel zum Träger einer lebendigen Kraft geworden ist. Um das aber zu können, muß man doch zuletzt an den drei Grundformen der vollziehenden Gewalt, der Regierung, der Selbstverwaltung und dem Vereinswesen auch im Gebiete der bloßen Staatseinnahme festhalten.

A. Das Finanzministerium.

Begriff und Elemente seiner Geschichte.

Das, was wir jetzt das Finanzministerium nennen, ist wie jedes Ministerium das Product einer tausendjährigen Geschichte oder Arbeit des Staatslebens. Ganz ohne Zweifel hat jeder Staat und jede Zeit, wie sie eine Staatswirthschaft haben, auch gewisse Organe, welche jenen Theil derselben verwalten, den wir die Finanzen nennen. Allein das „Ministerium" ist auch hier erst das Product der Verfassung, und gehört damit erst unserm Jahrhundert. Der Proceß, durch den dies im Laufe der Jahrhunderte entsteht, ist unendlich mannichfach gestaltet; es ist eine eigene Aufgabe, den Gegenstand in der Geschichte der Alten Welt zu verfolgen; von seiner Entwickelung in der germanischen Zeit wissen wir nicht gar viel; aber die Elemente stehen fest.

Sie werden zunächst von dem natürlichen Gesetz beherrscht, daß jede Einnahme der öffentlichen, anfänglich nur königlichen Wirthschaft ihr eigenes, und naturgemäß ihr örtliches Organ hat. Solange das Königthum noch vorherrschend auf die Domänen angewiesen ist, sind diese Organe wie ihre Einnahmen Organe und Einnahmen der königlichen Ortsverwalter, Vögte, Amtleute, die mit der Verwaltung der Einnahmen auch diejenige der Quellen haben, aus denen sie entspringen; also vorwiegend der Grundherrschaften und daneben der entstehenden Regalien; sie sind Richter, Polizeigewalt, zum Theil Hauptleute, und stets die finanziellen Vertreter des Landesherrn in Einer Person. Doch steht schon über ihnen als gemeinsamer Mittelpunkt die königliche Buchhaltung in der Kammer, Camera Principis; die beiden großen Ele-

mente, Ministerium und Behörde, sind schon angedeutet, wenn auch unklar und rechtlich noch ganz unfertig; es ist das alles nur noch eine höchst gestaltlose Buchhaltung über die landesherrlichen Einnahmen. Von einem Rechte dieser Organe, von einer Aufnahme in den Staats- oder Geheimen Rath, von einer Theilnahme an den großen Fragen der Politik, der Verfassung, der Verwaltung oder gar der Volkswirthschaft ist noch gar keine Rede. Sie haben noch nichts zu thun, als zu verrechnen, was da ist; sie haben nur die Pflichten, aber auch nur noch die Verantwortlichkeit einer Buchhaltung.

Die Staatsrechnung ist ein vergrößertes Polyptychon, und es galt schon viel, wenn es nur da war.

Das nun ändert sich mit dem 17. Jahrhundert, den stehenden Heeren, dem wachsenden Beamtenthum, dem Schuldenwesen und dem beginnenden Bewußtsein über die Gesetze und den Werth der Volkswirthschaftspflege. Die Ergebnisse der Finanzverwaltung werden zu einem mächtigen Factor der Politik; die Organe der Finanzverwaltung gewinnen daher ihrerseits das Recht, in den wichtigen Staatsangelegenheiten gehört zu werden. Namentlich seitdem das Mercantilsystem den Werth und die Macht des Geldes kennen gelehrt hat, wird die Beschaffung des Geldes selbst eine Staatsangelegenheit. Sie verlangt daher jetzt eine neue Organisation, und zwar eine solche, welche die alten Buchhaltungen nicht gerade beseitigt, sondern vielmehr an ihre Spitze tritt. Sie beginnt den Gedanken zu vertreten, daß die Verwaltung der Einnahmen des Staats es im Grunde auch mit den Quellen dieser Einnahmen, dem Volkswohlstande, zu thun haben müsse; die ersten Elemente der Volkswirthschaftspflege verschmelzen sich mit der Finanzverwaltung; Colbert macht aus der Finanzverwaltung zuerst einen organischen Theil der Staatsverwaltung, und basirt sie selber auf einem kaufmännisch berechneten Organismus; die Wichtigkeit des centralen Organs der Einnahmen steigt mit der Noth des Deficits in einigen Staaten, und mit der Verschwendung der Höfe in allen; zugleich tritt durch die vortreffliche Finanzverwaltung in Preußen, welche allein den Siebenjährigen Krieg möglich machte, und durch die tiefsinnige Auffassung der Physiokratie, welche dem ganzen theoretischen Bewußtsein einen neuen Inhalt gibt, das Finanzwesen an die Seite der wichtigsten Elemente des

Staatslebens; die Elemente des Finanzministeriums sind da, aber das Finanzministerium selbst nicht.

Dieses nun erscheint in seiner gegenwärtigen Bedeutung erst mit dem 19. Jahrhundert. Das Finanzwesen wird aus einem Theile des königlichen Dienstes zu einem Theile der Verfassung; die Verwaltung der Finanzen wird aus einer Reihe von mehr oder weniger künstlichen Operationen die Vollziehung des staatswirthschaftlichen Gesetzes, und das Finanzministerium ist jetzt ein organischer Theil der Regierung. Jetzt hören die „Etats" auf; das Collegialsystem macht dem bureaukratischen Systeme Platz, die Verantwortlichkeit der einzelnen „Kammerräthe" der einheitlichen des obersten leitenden Chefs. Es muß daher jetzt auch die Ordnung annehmen, welche dadurch gefordert wird. Es muß einerseits als Einheit der wirthschaftlichen Aufgaben des Staats sowol innerhalb des Gesammtministeriums als in Beziehung auf seine eigene Thätigkeit auftreten, und es muß andererseits mit seinen Organen das ganze volkswirthschaftliche Leben des Staats in allen seinen Theilen und Gebieten umfassen. Aus dem ersten dieser Momente entsteht das, was wir das eigentliche Finanzministerium nennen, aus dem zweiten das System der Finanzbehörden. Beide Theile des Organismus sind bei aller Verschiedenheit im einzelnen doch in ganz Europa wesentlich gleichartig, denn ihre Stellung und ihre Function sind aus der Natur der Sache entsprungen, und die gemeinsame Grundlage ist hier wie auf allen Punkten des neuen Staatslebens der Begriff und Organismus der Regierung, von welcher das Ganze einen Theil bildet.

I. Das eigentliche Finanzministerium.

Das Finanzministerium im weitern Sinne enthält die Gesammtheit der staatlichen Organe oder Aemter, durch welche der Staat die aus verschiedenen Quellen entspringenden, in verschiedener Form und aus den verschiedenen Theilen des Staats zusammenfließenden Einnahmen der Staatswirthschaft zu einer großen Einheit sammelt und sie als eine Gesammtmasse der Staatsverwaltung zur Verfügung stellt.

Im engern Sinne, den Finanzbehörden gegenübergestellt, besteht dasselbe nun wieder aus zwei Elementen, deren anerkannte

und formelle Unterscheidung in dem wesentlichen und innern Unterschiede in der Function beider besteht. Diese Elemente sind der Minister und sein Ministerium.

1) Der Finanzminister. Auch bei der Finanzverwaltung sind Begriff, Stellung und Recht des Ministers vor allen durch das Wesen der Verfassung gegeben. Im Minister der Finanzen faßt sich zuerst die ganze Finanzverwaltung persönlich zusammen; durch ihn wird sie zuerst ein Glied der Regierung. Als solches hat der Minister der Finanzen zwei Hauptfunctionen. Die erste besteht in der Vertretung der Staatswirthschaft im Ministerrathe und im Gesammtministerium, theils um die Bestimmung der Ansprüche festzustellen, welche jeder einzelne Zweig der Regierung an die Staatswirthschaft macht (Voranschlag des Budgets), theils um die Gesetze vorzubringen und zu berathen, welche sich auf die Staatseinnahmen beziehen (Steuergesetze und Staatsschuldenwesen). Die zweite Hauptfunction ist dann die Vertretung der Staatswirthschaftsfragen und ihrer Verwaltung gegenüber der gesetzgebenden Gewalt, die Verantwortlichkeit und Haftung in der Staatswirthschaft. In beiden Beziehungen gelten für den Finanzminister dieselben Grundsätze wie für alle andern Minister, und darf daher die Finanzwissenschaft sich einfach auf die Darstellung der vollziehenden Gewalt beziehen. Je größer dabei die Regierungsgewalt gegenüber der freien Verwaltung ist, desto umfangreicher ist diese Verantwortlichkeit; aber desto unbestimmter ist sie auch; je enger beschränkt die Thätigkeit wird, desto intensiver wird jene. Hier ist es, wo die Stellung der Minister der Finanzen bei den verschiedenen Völkern am meisten innerlich verschieden erscheint. Formell aber gilt auf allen Punkten, daß der Finanzminister durch seine Zustimmung (Unterzeichnung) die einzelnen Acte des ganzen Ministeriums zu den seinigen macht. Es ist klar, daß damit die individuelle Persönlichkeit desselben von höchster Bedeutung wird; an den Namen fängt das System an sich anzuknüpfen; doch hier beginnt das Gebiet der Politik in das der Verwaltung hinüberzugreifen.

2) Das Ministerium der Finanzen. Das Ministerium der Finanzen ist nun derjenige Körper, welcher vermöge seiner Organisation jene Einheit, die im Finanzminister gleichsam abstract gegeben ist, in den einzelnen concreten Theilen der Finanz-

verwaltung wirklich durchführt. Mit dieser Function umfaßt es in seinen Abtheilungen das ganze Reich und das ganze Gebiet der Einnahmen, und an die Function schließt sich seine Organisation nach den einzelnen Hauptquellen der Einnahmen des Staats, und bietet daher in seinem Bilde ein Bild der Einnahmen des Staats dar. Es ist daher klar, daß diese Eintheilung des Ministeriums in allen Ländern das System der Staatseinnahmen bedeutet, aber dafür auch seine ganze Verschiedenheit aufnimmt. Gemeinsam aber sind allen zwei Punkte.

Zuerst nämlich scheiden sich diejenigen Einnahmen, welche im ganzen Staat gleichmäßig und gleichartig für alle Theile und alle Personen gelten, von denen, die auf ganz bestimmten, einzelnen und beschränkten Quellen oder Kapitalien beruhen.

a) Aus dem ersten Gebiete geht dasjenige hervor, was wir die „Departements" oder „Abtheilungen" nennen, die nach französischem Muster wieder in die „Sectionen" zusammengefaßt werden. Die Elemente dieses Systems sind einfach, wenn auch die Competenz wieder in den einzelnen Ländern verschieden ist. Neben dem sogenannten „Präsidialbureau", als der Section für die allgemeinen Angelegenheiten, bilden die directen Steuern in mannichfacher Unterabtheilung ein Ganzes, ebenso die indirecten, die Verwaltung der Regalien, soweit sie den Finanzen nach angehört, daneben die Staatsgüter, und endlich das Staatsschuldenwesen. Die specielle Ordnung dieser Abtheilung sowol wie der ihres amtlichen Verfahrens ist Sache des Finanzministers, soweit die Grundlagen nicht durch ein eigenes Gesetz bestimmt sind.

b) Das zweite Gebiet kann man schwer anders als mit dem Namen der „Finanzdirectionen" bezeichnen. Es sind diejenigen dem Finanzminister unmittelbar unterstehenden Organe, welche die höchste Leitung gewisser wirthschaftlich selbständiger Staatsunternehmungen haben, durch welche sich der Staat eine Einnahme verschafft. Sie heißen deshalb auch wol „unmittelbare Finanzstellen". Da sie zum Theil auch eigentliche Verwaltungszwecke verfolgen, während andererseits gewisse Theile der eigentlichen Verwaltung auch wieder Einnahmen abwerfen, die in die Finanzen gehören (z. B. die Post), so läßt sich hier keine absolute Bestimmung über dasjenige aufstellen, was dem Finanzministerium und was den andern Ministerien angehört. Es ist das im einzelnen

auch nicht wesentlich und ordnet sich leicht nach den besondern Verhältnissen der einzelnen Staaten und ihrer Verwaltung.

So ist das Ministerium ein Finanzorganismus für sich; es ist der einheitlich organisirte Mittelpunkt; neben ihm steht das System der Finanzbehörden.

II. Die Finanzbehörden.

Auch hier setzen wir den Begriff und die Stellung des Behördensystems neben dem des Ministeriums als Theil der Verwaltungslehre als bekannt voraus. Die Behörde ist das örtliche oder speciell sachliche Vollzugsorgan des Ministeriums. Sie bildet dasjenige System von Organen, durch welche die im Ministerium gegebene Einheit der Verwaltung das gesammte Leben des Volks örtlich und sachlich umfaßt. Während das Ministerium die verordnende Gewalt ist, ist die Behörde die verfügende und praktisch vollziehende. Jedes Ministerium hat daher sein Behördensystem; so auch das Finanzministerium. Dabei nun bedarf im Grunde nur Ein Punkt einer besondern Bezeichnung.

Gerade im Finanzministerium muß man sich nämlich die Behörden als zwei wesentlich in ihrer Function geschiedene Klasse[illegible] denken. Die erste dieser Klassen besteht aus demjenigen Organismus, der mit der unmittelbaren Thätigkeit der Finanzverwaltun[illegible] den eigentlichen Einnahmen, zu thun hat, und ist daher nicht[illegible] anderes als das System der Einnahmekassen, die je nach de[illegible] Einnahmen wieder verschiedene Namen haben (Steuerämter, Zahl[illegible] kassen, s. oben). Die zweite Klasse dagegen hat nicht blos Geld[illegible] einzunehmen und zu verrechnen, sondern sie hat zugleich gewiss[illegible] Gebiete der Staatswirthschaft zu verwalten, und erst durch un[illegible] bei dieser Verwaltung Geld einzunehmen, sodaß, während die blo[illegible] Erhebung der Staatseinnahmen bei der ersten die Hauptsa[illegible] ist, die administrative Thätigkeit bei der letztern im Vordergrun[illegible] steht, wie bei der Domänenverwaltung, der Post, dem Münzwese[illegible] Monopolen u. a. Die durchgreifende Verschiedenheit dies[illegible] Functionen erzeugt daher auch stets zwei nebeneinander laufen[illegible] Systeme im gesammten Behördenwesen, da die Fragen und Au[illegible] gaben, welche hier vorkommen, so verschieden sind, daß sie v[illegible] demselben Organe nicht entschieden werden können. Ebendesha[illegible]

ist auch hier die Verschiedenheit der einzelnen Staaten eine große, und theils beruht dieselbe auf historischen Gründen, theils auf dem ganzen Systeme der Einnahmen. Indessen kann man doch im allgemeinen sagen, daß die erste Klasse, die also namentlich mit dem directen Steuerwesen zusammenhängt, vorzugsweise auf dem Princip des örtlichen Systems der politischen Landeseintheilung beruht, an welche sich zugleich ihr Kassensystem anschließt, während die zweite vielmehr durch die Natur des sachlichen Objects der Einnahme gegeben, den Formen der indirecten Steuern näher steht (Zoll, Monopol u. s. w.), und daher in den Gebietstheilen des Staats je nach den Bedürfnissen in der Weise vertheilt ist, daß jeder dieser Zweige sein eigenes System von Finanzbehörden hat. Dennoch ist allen diesen Systemen der Grundsatz fast ausnahmslos gemeinsam, daß sie drei Instanzen haben, welche in dem eigentlichen Finanzministerium ihren gemeinschaftlichen Ausgangspunkt finden.

Man wird deshalb den höchst verwickelten Stoff der Statistik dieser Organisation ziemlich leicht in gewissen Grundkategorien zusammenfassen, und sich damit sowol die Grundzüge des ganzen Bildes der Organe als die der Vergleichung aufstellen können.

Auch hier scheiden sich die großen Culturvölker in der ihnen eigenthümlichen Weise.

Der Organismus Englands beruhte früher fast ausschließlich auf dem Exchequer, als Analogon der Cour des Comptes. Erst die neuere Zeit hat die Grundzüge des europäischen Systems bis zu einem gewissen Grade zur Geltung gebracht; nur darf man zur Erklärung der Besonderheiten nie das innige Verhältniß theils zum Parlament, theils zur Selbstverwaltung vergessen. Der Finanzminister in England besteht eigentlich aus zwei Personen, dem First Lord of the Treasury, und dem Chancellor of the Exchequer, von denen der erste das formale, der letztere das parlamentarische Haupt der Finanzverwaltung ist, während die Lords Commissioners of the Treasury als oberste Finanzräthe und Stellvertreter des Chancellor in der Verwaltung erscheinen. Der Geschäftsgang im Finanzministerium und die Elemente seiner Organisation bei Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 773 fg. Dagegen hat sich das System der Directionen in größerm Maße erhalten als auf dem Continent, dem Budget der „Fonds" entsprechend, s. oben. Sie sind das Generalzollamt (Commissioners of the Customs), das Generalsteueramt (Commissioners of Inland Revenue), das Generalpostamt (Postmaster General) und der Münzdirection (Master of the Mint). Das Einzelne

ausführlich bei Gneist, II, §. 64 — 67. Diese Directionen sind in Beziehung auf die Verwaltung ihrer Zweige vollständig selbständig, und stehen nur mit ihren Einnahmen unter dem Chancellor. Eben in dieser Selbständigkeit liegt der Unterschied von dem continentalen oder eigentlich französischen Systeme, in welchem sie Organ des Finanzministers selbst sind. Das übrige System der Finanzbehörden unterscheidet sich von dem continentalen wesentlich dadurch, daß jede einzelne wichtige Steuer ihr eigenes Behördensystem hat, was die theoretische Uebersicht erschwert und praktisch nur dadurch unbedenklich wird, daß es auf das engste mit dem System der Selbstverwaltung zusammenhängt. Vgl. Gneist, a. a. O., §. 62, 63.

Wesentlich verschieden ist davon das System Frankreichs. Das leitende Princip dabei ist, daß alle Theile der gesammten Organisation unmittelbar unter dem Finanzminister stehen und alle maß- gebenden Acte durch ihn persönlich vollzogen werden, um in Eine Person die ganze Verantwortlichkeit concentriren zu können. Da Finanzministerium mit all seinen Behörden erscheint daher hier a ein streng gegliedertes schematisches Ganzes, in welchem allerding sich die Ministerialdepartements mit ihren Sectionen und die Genera directionen scheiden, aber in der geistigen einheitlichen Verwaltun nicht trennen. Diese Organisation hat sich nicht wesentlich geänder Hock hat sie in ihren allgemeinen Grundzügen, M. Block sie im ei zelnen angeführt; man findet das Genauere aber in den verschiedene Almanacs zugleich mit der Angabe der Competenz jeder einzelne Stelle. Diese französische Form hat nun der deutschen Organisatio ihre Grundzüge gegeben, jedoch mit dem Unterschiede, daß das, wa wir speciell die Directionen genannt haben, in Deutschland viel selb ständiger ist als in Frankreich. Die verschiedenen Systeme sind über sichtlich zusammengestellt bei Brachelli „Deutsche Staatenkunde" 1860, 2 Bde., für jeden einzelnen Staat. Das Finanzministeriu Preußens bei Rönne, „Staats-Recht", II, §. 227; die Grundlage i die Verordnung vom 27. October 1810; seit 1817 geht die Gesetz gebung namentlich dahin, die Ordnung der einzelnen „Directionen genauer zu regeln. Durchgeführt ist dabei der französische Grundsa der formalen Einheit aller dieser Abtheilungen vom Finanzministe die jedoch bei vielen entschieden nur als eine formelle erscheint. Da preußische Finanzministerium muß daher mit seiner Organisation al das Ergebniß einer langen und umsichtigen Arbeit angesehen werde während das österreichische vielmehr nach dem Beginn der verfassunge mäßigen Epoche sich zu rasch hat bilden müssen, um sogleich all Anforderungen dauernd entsprechen zu können. Der besondere Wi kungskreis des Finanzministeriums ward ursprünglich durch die Alle höchste Entschließung vom 12. April 1852 festgestellt und die Grun lage von fünf Sectionen angenommen, neben denen aber eine Rei von Directionen in mehr oder weniger klarem, formell zwar unzweife

haftem, meritorisch aber oft ziemlich unsicherm Verbande mit dem Finanzministerium standen und stehen. Das Staatshandbuch von 1866 hält sich dabei zu viel an die Personen und zu wenig an die Sache. Hier dürfte noch manches mit der Zeit geändert und neugestaltet werden. Dies alles ist nun insofern wesentlich geändert, als das Jahr 1867 Ungarn mit seinem Finanzorganismus von den übrigen Theilen Oesterreichs geschieden, und dadurch auch noch ein „gemeinsames“ Ministerium der Finanzen nöthig gemacht hat, das übrigens nicht viel mehr ist als die Verwaltung einer Centralkasse. Sowenig es wahrscheinlich ist, daß wir hierin eine definitive Form besitzen, sowenig ist dies für das Deutsche Reich der Fall, das eigentlich nur Einnahmen und keine Finanzen, und deshalb auch kein Finanzministerium hat. Das Ministerium kann auch hier erst mit der „Reichssteuer“ kommen, und die wird nicht zu lange auf sich warten lassen.

Die ganze Organisation der Finanzverwaltung Rußlands ist seit dem Anfange dieses Jahrhunderts (1810) dem französischen Systeme nachgebildet. Eine feste Centralisation im Finanzministerium, das in verschiedene Directionen (Departements) nach den verschiedenen Einnahmequellen zerfällt. Diese Finanzdepartements sind directe Organe des Finanzministers, der persönlich die Finanzadministration im ganzen Reiche verwaltet. Neben dem Finanzminister, nebst dem Präsidium seines Gehülfen, steht der Rath des Finanzministeriums. Dieses Collegium (mit ähnlichen Räthen in allen russischen Ministerien), nach dem Gesetze mit consultativer Stimme in allen wichtigen Finanzfragen und Finanzconflicten, hat thatsächlich gar keine Wirksamkeit. Es ist ein todter Buchstabe; die Directoren der Departements (Mitglieder des Finanzraths) wenden sich unmittelbar an den Minister und in seinem Namen verfügen sie über die untern (Provinzial-) Behörden. Die vielen Mitglieder des Finanzraths sind Sinecuren und alte pensionirte Beamte. In den Departements sind auch Collegien (ähnlich dem Finanzrathe); diese Collegien sind wie das ganze collegialische Element in den Ministerien leere Form, obgleich nach den Grundsätzen der Errichtung der Ministerien und dem Wortlaute des Gesetzes in Rußland (nach den Ansichten des berühmten Staatsmannes Alexander's I. Grafen Speransky) es eine gewisse Rolle in der Staatsverwaltung spielen sollte. Die Directionen oder Departements haben vielleicht etwas mehr selbständige Bedeutung in Rußland als in Frankreich, weniger als in Preußen; der persönliche Einfluß des Finanzministers auf die untern Behörden tritt etwas mehr als in Preußen hervor. Diese Behörden bestehen, wie schon gesagt, aus Schatzkammern und Accisverwaltungen in den Gouvernements und ihnen untergeordneten Schatzämtern in den Kreisen. Alle diese Aemter sind stark centralisirt; das frühere collegialische Element in diesen Behörden ist fast ganz erloschen. In der neuern

Organisation der Accisevorwaltung ist keine Spur dieses Ele
nur in den Schatzkammern, die alle Einnahmen, ausgenomme
Accise, verwalten, ist das frühere collegialische Element gebliebe

B. Die Finanzverwaltung der Selbstverwaltungskörper

Die wirthschaftliche Selbstverwaltung. Finanzkö

Das Wesen der Staatswirthschaftskörper ist bereits i
Staatswirthschaft bezeichnet. Sie sind in der That nichts al
Hapttheil des Organismus der vollziehenden Gewalt, ab
scheiden sich von der Regierung, indem sie ihr Recht auf die
waltung ihrer eigenen Angelegenheiten nicht durch die Org
tion der letztern, sondern durch ihre eigene naturgemäße
historische Stellung haben, und dasselbe durch die freie Theiln
ihrer Mitglieder ausüben. Sie haben, wie gesagt, zu allen
und in allen Ländern die drei großen Grundformen von
Gemeinde und Körperschaft; aber freilich sind dieselben thei
und für sich so verschieden, theils auch innerhalb desselben S
so wechselnd, daß man nur die allgemeinsten Grundzüge fü
Beziehung ihres politischen und rechtlichen Begriffs festhalten
Zu diesen gehört nun der Satz, daß alle diese Körper ihre
ständige öffentliche Wirthschaft mit dem Rechte besitzen, sich
gewisse Aufgaben ihrer Verwaltung zu stellen, dafür selbst
Ausgaben zu machen, und diese Ausgaben durch eigene
nahmen zu decken. Sie enthalten daher alle Element
Staatswirthschaft, natürlich in höchst verschiedenem Grade a
bildet; insofern dazu nun auch das für sie gültige System
öffentlichen Einnahmen gehört, kann man sie auch ganz
Finanzkörper nennen. Die wirthschaftliche Natur dieser
nahmen ist — wieder im höchsten Grade verschieden — im
dieselbe wie im Staate; sie haben das Analogon der Dom
dann meist auch gewisse Gebühren, zuweilen Spuren von Re
(Wege, Brücken, Leuchtthürme), dann Steuern, endlich
Die rechtliche Natur dieser Einnahmen aber ist, daß sie sic
selben durch eigenen Beschluß auferlegen, und durch
Organe eintreiben und verwalten. So verschieden diese l
auch sein mögen, immer beruhen sie selbst und ihre Wah

dem Willen der selbständigen Gemeinschaft, und eben deshalb sind sie Selbstverwaltungskörper. Demnach ist dasjenige, worin theils ihre Besonderheit, theils aber auch der Charakter ihrer Geschichte liegt, nicht eben diese Selbständigkeit, sondern das rechtliche und thatsächliche Verhältniß zum Staate und seinem Recht. Und es ist gewiß nicht unrichtig, wenn man sagt, daß dies gerade bei dem System ihrer Einnahmen am deutlichsten hervortritt; unter den verschiedenen Einnahmen aber wieder bei weitem am meisten in der Besteuerung innerhalb der Selbstverwaltung.

In dieser Beziehung hat nun die Selbstverwaltung der großen Culturvölker einerseits einen gemeinsamen Entwickelungsgang durchgemacht, andererseits hat sich kaum irgendwo der specifisch nationale Charakter so tief und so greifbar ausgebildet als hier. Nur ist das Ganze, will man es nicht zerreißen, nicht ohne ein Hineingreifen in das System der Einnahmen darzustellen.

Das Gleichartige und zum Theil auch historisch Gemeinsame in der Entwickelung besteht in ganz Europa darin, daß diese Körper anfänglich in voller finanzieller Selbständigkeit dastehen, indem sie dem noch fast unorganischen Staate nur leisten, was durch einen besondern Rechtstitel, namentlich aus dem Lehnwesen, nachgewiesen werden kann. Jeder von ihnen bildet sich daher seine öffentliche Wirthschaft ganz nach eigenem Ermessen und nach seinen eigenen Verhältnissen; die kaum noch entstandene Regierung nimmt darauf gar keinen Einfluß und an Staatswirthschaftsgesetze denkt noch niemand. Und nun ist es im höchsten Grade interessant zu sehen, wie trotz dieser unbeschränkten Freiheit dennoch diese Körper namentlich das Steuersystem unwillkürlich in seinen absoluten Elementen ausbilden, und wie wir in ihnen die directen, die indirecten und selbst die Einkommensteuern im Keime schon ganz deutlich ausgebildet sehen, meistens lange ehe der Staat sie noch anerkennt, sodaß die Finanzordnungen des Staats in den wichtigsten Fragen oft genug die Grundsätze und Erfahrungen dieser Körper, namentlich der Gemeinden aufgenommen haben. Wir erinnern nur an die städtischen Verzehrungssteuern und an die englischen Communalsteuern, das eigentliche Vorbild der Income tax. Allein dabei waren sie in der Besteuerung von Steuersubject, Steuerobject, Steuereinheit und namentlich Steuerfuß (s. später) so verschieden, daß hier fast die Vergleichung aufhört, und die

Folge war, daß neben den entstehenden Staatssteuern, die denn doch alle nach einer gewissen Gleichheit der Besteuerung strebten, die Besteuerungen der Selbstverwaltungskörper vielmehr die größten Ungleichheiten aufwiesen. Es ist hier schon fast keine Vergleichung mehr möglich, und die ungeheuere Arbeit, welche eine Reducirung namentlich der städtischen Besteuerungen auf gleiche Einheiten fordern würde, steht in keinem Verhältniß zu dem Werthe des Ergebnisses. Hier kann nur die örtliche Geschichtschreibung wirken und lebendiges Interesse finden.

Dieser Zustand dauert bis zum 19. Jahrhundert und dem Entstehen der Verfassungen. Das allgemeinste Princip der letztern, die Anerkennung der Gleichheit aller Staatsbürger, tritt der factischen Ungleichheit der örtlichen Besteuerung entgegen, wie es nicht minder die historisch entstandene Ungleichheit der örtlichen Verfassung einfach negirt. So wie die Verfassungen zur Geltung kommen, gelangt auch das Princip zur Geltung, daß die Elemente der Verfassungen auch der Selbstverwaltungskörper denen des Staats gleichartig sein sollen; die staatlichen Rechtsunterschiede der erstern, das Product der Jahrhunderte, fallen vor dem neuen Staatsbürgerthum, und Wahlfähigkeit und Wahl werden die Basis der neuen Ordnungen für alle jene Körper. Zugleich entfaltet sich im Staatsleben durch die freie Bewegung der geistigen Kräfte die höhere Auffassung der Verwaltung in allen Gebieten; namentlich auch in dem System der öffentlichen Lasten und Steuern. Ihm gegenüber können die alten, auf rein herkömmlichen Verhältnissen in mancherlei Vorrechten und Miswirthschaft beruhenden wirthschaftlichen Ordnungen jener Körper sich nicht erhalten; es kann vernünftigerweise nicht bestritten werden, daß erstlich die ganze Selbstwirthschaft die allgemeinen Grundsätze der Staatswirthschaft in sich aufnehmen, Buchhaltung, Rechnung und öffentliche Controle, wirthschaftliche Beschlüsse und Verantwortlichkeit der leitenden Organe für sich anerkennen muß, namentlich aber, daß das historisch entstandene Steuersystem der Selbstverwaltung in den Punkten dem rationellen staatlichen zu weichen habe, die sich auf Steuerobject, Einheit und Fuß beziehen. Der Kampf um die letztern Fragen war kurz; so einfach erschien der Gesetzgebung des Continents die Sache, daß sie alle diese Dinge in den Selbstverwaltungsordnungen der Länder, Gemeinden und

Körperschaften so gut als gar nicht berührt hat; sie hat die Verfassungen derselben gesetzlich bestimmt, aber über ihre Verwaltung fast gar nichts gesagt, namentlich nichts über die wirthschaftliche Verwaltung. Man kann fast sagen, daß sie die definitive Ordnung dieser Fragen den von ihr gegebenen Verfassungen beinahe instinctmäßig überlassen, und sich alsdann nicht weiter um die wirthschaftliche Selbstverwaltung gekümmert hat. So ist es gekommen, daß wir von der letztern, wie schon erwähnt, so gut als gar nichts wissen.

Nur auf einem Punkte haben diese Verfassungen der Selbstverwaltung auf dem Continent das Recht des Staats gegenüber der letztern festgehalten. Sie haben neben die Autonomie die Oberaufsicht des Staats gestellt, und hier war zugleich der Punkt, auf welchem sich der Charakter der einzelnen Staaten am klarsten entwickelte. Denn das ist klar, daß das Maß dieses Oberaufsichtsrechts schließlich die Grenze der Selbstverwaltung sein wird. Es ist daher von hohem Interesse dies zu charakterisiren. Nur ist das im allgemeinen sehr schwierig, weil Land, Gemeinde und Körperschaft selbst wieder so sehr verschieden sind, daß sich nur das allgemeine Princip darstellen läßt, das uns dann die besondern Verhältnisse jener Theile richtig beleuchtet, während wir glauben, daß es von Werth ist dann auch noch einen Blick auf die letztern zu werfen.

Der Staat und finanzielle Selbstverwaltung in England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Rußland.

Da wir voraussetzen dürfen, daß die Grundverhältnisse, namentlich der Gemeinden, auf die hier vorderhand alles ankommt, für jene Länder bekannt sind, so wird es nicht schwer halten, den Charakter des Verhältnisses zwischen dem Staat und ihrer Selbstbesteuerung hier zum Ausdrucke zu bringen. Es ist derselbe aber höchst bedeutsam für das innere Leben dieser Länder.

England zuerst steht auf einem ganz andern Standpunkte als der Continent. Seine Selbstverwaltung ist mit ihm aufgewachsen, aber es hat dieselbe niemals verloren wie der letztere. Das aber, was die Selbstbestimmung in England auszeichnet, ist nicht so sehr diese Selbständigkeit, sondern vielmehr das große

Princip der Besteuerung, welches es möglich gemacht hat, England niemals das continentale System der Zuschläge a nommen hat, noch auch hat annehmen können. Die engl Communalsteuer nämlich ruht wie wir wissen auf der Armen der poor rate, und alle Selbstverwaltungssteuern sind Zusch zu der poor rate der Gemeinde, welche wieder nach gleic Fuß und gleichen Einheiten durch die Gemeinde selbst aufg wird. Die Staatsgewalt hatte daher schon an und für sich keine Veranlassung, in dieses wichtige System einzugreifen; konnte es aber auch darum nicht, weil sie die wichtigsten waltungsaufgaben der Gemeinde selber überließ, und daher, sie nichts zahlte, auch kein Recht hatte, die Besteuerung zu stimmen. So hat sich in England das System der letztern selbständig erhalten, und statt der Gesetze hat die Natur der S mit der des Volks zusammengewirkt, um diese Selbstbesteuerun einem Muster für alle zu machen.

In Frankreich dagegen, das vor der Revolution auf alten germanischen Standpunkt stand, ist durch die Revolu die Einheit auch für die freie Verwaltung zur vollen Gel gelangt. Die Selbstverwaltungskörper sind politische Abthei gen des Ganzen; die Organe derselben sind mehr Beamtete freigewählte Vertreter; das Recht der gewählten Vertreter ist gesetzlich eng beschränktes, und in Gemäßheit dessen ist auch System der Einnahmen kein selbständiges, sondern besteht den Zuschlägen zu den Steuern des Staats. So ist hier centrale Verwaltung das Herrschende, und diese hat wieder freie Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper gebrochen. Sie h eigentlich gar kein Recht auf eigenen Beschluß; auch wirthsc lich nicht. Die Folge aber für die ganze Wirthschaft, sp allerdings für das Einnahmewesen, war eine doppelte. französische Recht geht zuerst von dem Satze aus, daß der ga Haushalt der Selbstverwaltungskörper, einem amtlichen gl der Bestätigung durch die Regierung bedarf; dann aber ge von dem richtigen Satze aus, daß auch die Einnahmen nur den für das ganze Volk geltenden Gesetzen geordnet werden dü daß daher der Selbstverwaltungskörper sich selbst keine beso Steuer auferlegen, sondern seine Besteuerung nur an die S des Staats anlehnen darf. So ist das System der Zuschl

zu den directen Steuern des Staats entstanden, und diese Zuschläge werden dann auch consequent vom Amte erhoben und verwaltet. Das Einnahmewesen der Commune in Frankreich ist daher auch seinem System nach nur die Ausdehnung der Finanzverwaltung auf die Selbstverwaltung.

Was endlich Deutschland — wir können in Beziehung auf Recht und Stellung der Selbstverwaltungskörper natürlich noch von keinem Deutschen Reiche, sondern nur von den einzelnen deutschen Staaten reden — und das ihm in dieser Beziehung in allem Wesentlichen ganz gleichgeartete Oesterreich betrifft, so haben beide gleichmäßig die altgermanische wirkliche Selbstverwaltung mit dem Auftreten der Verfassungen durchgeführt, dabei aber für die Besteuerung das französische Princip in glücklicher Form mit dieser Selbständigkeit verbunden. Es läßt sich bei der ungemeinen Verschiedenheit im einzelnen über Verfassung und über das Finanzwesen der deutschen Selbstverwaltungskörper kaum weiter etwas gemeinsam Gültiges sagen, als daß die Selbständigkeit derselben bis zur Epoche der Verfassungen meist für die Verwaltung des Besitzes unbeschränkt, für die Auflage von Steuern dagegen sehr beschränkt war, während die Verfassungen fast durchgehend den Grundsatz der Genehmigung von seiten der Regierung für Dispositionen über das Vermögen im allgemeinen, für die Besteuerung jedoch erst bei einer gewissen Höhe der Zuschläge anerkennen, aber die Ausführung des Genehmigten dann wieder den Körpern selbst ziemlich frei überlassen. Zu einem gleichartigen Grundsatze oder Verfahren ist man auch in dieser Beziehung nicht gelangt; die Rechtsbildung ist eine örtliche, nur in Oesterreich und Preußen gelten allgemeine durchgreifende Gesetze; eben deshalb fehlt noch die vermittelnde, die organische Einheit hineinbringende Wissenschaft.

Von besonderm Interesse sind die vielfach unbekannten Verhältnisse Rußlands.

In Rußland findet man (obgleich unter einigen von andern Ländern verschiedenen Formen) dieselben drei Kategorien der Finanzkörper und Selbstverwaltung: die Landschaft, die Gemeinde, die Körperschaften. Diese letztern (Körperschaften), als Organe des staatlichen Lebens, mit staatlichen Functionen, sind im Innern von Rußland (abgesehen von den westlichen Grenzprovinzen) am

schwächsten entwickelt (im Verhältnisse zu den zwei andern), w
die Stände und die Kirche viel mehr durch die Gesetzgebung u
die Regierung, als durch die Gesellschaft selbst organisirt wurde
Im echten Rußland ist kein Feudalsystem und kein Ritterthu
gewesen. Doch sind die ganz freien Körperschaften (freie Verw
tung), ohne irgendwelche Beziehung zum Staate und ohne staatli
Vorrechte, wie die Arbeitergenossenschaften (Artels), sehr zahlrei
und haben im russischen Volkscharakter festen Boden. Obglei
schwach, existiren aber doch in Rußland die Körperschaften (stä
dische, kirchliche Verbände u. s. w.) im Sinne der wirklichen Finan
körper. Jedenfalls sind die zwei andern Formationen — di
Landschaft und die Gemeinde — viel stärker entwickelt. Am feste
sten steht die Landgemeinde, welche die größte, wirthschaftliche un
administrative Autonomie besitzt, — vielleicht in einigen Verhält
nissen die größte Autonomie in Europa. Die Landschaftsgenossen
schaft aller ansässiger Bewohner einer Localität — ohne Standes
und Geburtsunterschied — und die Gemeinde sind uralte
Herkunft in Rußland; das Leben der Gemeinde (der länd
lichen wie städtischen) ist unter keiner Regierung erloschen
nur die Landschaft ist seit zwei Jahrhunderten in Vergessenhe
gekommen und unter den künstlich von der Regierung Kaise
Peter's I. und Katharina's II. organisirten Ständen begrabe
worden. Jetzt (1867) ist die Landschaft energisch ins Leben ge
rufen worden. Die ländliche und Ortsgemeinde bekam nac
der Befreiung der Bauern wichtige Vorrechte der Selbstverwal
tung. Die neue städtische Ordnung (1870) gab der städtische
Wirthschaft größere Unabhängigkeit und befreite die städtisch
Gemeinde und ihre Organe von der frühern ständischen Organi
sation. Wenn man alle diese Formationen der russischen örtliche
Selbstverwaltung mit andern Culturvölkern Europas vergleich
so sind sie ihnen in vielen, namentlich staatswirthschaftlichen Hin
sichten ähnlich, und in andern ganz verschieden. Das Eigenthüm
lichste in diesen Verhältnissen scheint in Folgendem zu bestehen
die Rechte der Selbstbesteuerung aller dieser Selbstverwaltungs
körper sind sehr groß; die Landschaft (vorzüglich) und die Ge
meinde haben freie Hand in der Benutzung vieler ihrer selbstän
digen finanziellen Quellen (Steuern und Immobilien), zuglei
aber macht eine, der französischen nachgebildete streng bureaukr

tische Organisation sie wieder sehr abhängig von der Central=regierung, namentlich haben sie mit geringen Ausnahmen absolut keine polizeiliche Gewalt. Soweit es sich nicht um diese letztere, die unter strengen Instructionen steht, handelt, sind diese Körper besonders in ihrer wirthschaftlichen Verwaltung so unabhängig, daß sie fast als Staaten im Staate erscheinen; namentlich ist das für die Landschaft der Fall. Rußland bewegt sich auch hier zwischen zwei Extremen, und es wird administrativ wie finanziell die Aufgabe seiner Zukunft sein, die scharfen Gegensätze, die sich ausbilden, zu lösen.

Auf dieser Basis werfen wir nun einen Blick auf das Verhältniß der drei Grundformen.

Es wird sich nach dem Obigen wol erklären, weshalb die bisherige Finanzlehre auf das ganze Gebiet so wenig Rücksicht genommen hat. Der Standpunkt derselben ist bei verschiedenen Ansichten im einzelnen dennoch im ganzen derselbe. Alle Finanzkörper erscheinen nicht als selbstthätige und selbstberechtigte Organe, sondern als Abtheilungen der Verwaltung des Finanzministeriums, deren Recht und Dasein auf der Zweckmäßigkeit für die Finanzverwaltung beruht. Der Begriff und das Wesen der Selbstverwaltung ist eigentlich keinem frühern Schriftsteller zum Bewußtsein gekommen. Vgl. Jakob, II, §. 828 u. 925; Fulda, „Handbuch", §. 21; Malchus, II, §. 7; Rau, II, §. 53. Die gegenwärtige Auffassung geht ohne Zweifel von den Arbeiten Gneist's über die englische Communalverwaltung aus; das bleibt für die Finanzwissenschaft sein dauerndes Verdienst. Doch haben die Neuern, wie Umpfenbach und Pfeiffer, die Sache trotzdem nicht fortgeführt.

1) Die Landschaft und ihre wirthschaftliche Verwaltung.

Die Lehre von der Selbstverwaltung hat Begriff und Stellung der Landschaft als des größten Körpers der Selbstverwaltung dargelegt. Die Landschaft ist vom Standpunkte der Geschichte das erste Stadium der neuen Staatenbildung Europas und nimmt in diese ihre Selbständigkeit mit hinüber, soweit sie mit den Forderungen des Staatslebens der neuern Zeit überhaupt vereinbar ist. Die Folge davon war allerdings in ganz Europa ein beständiger Kampf der Selbständigkeit der Landschaft mit der Entwickelung der einheitlichen Staatsgewalt, der durch die mit=

wirkenden Factoren der Nationalität und der Eigenthümlichkeit der Länder in den verschiedenen Staaten sehr verschieden ausfällt. Die wahre Grenze dieser Selbständigkeit aber, welche die Landschaft aus historischen Gründen meist in ihren Verfassungen suchen, liegt in der That im Begriff und Inhalt der Verwaltung. Dadurch ist die Landschaft aus einem selbständigen Staatskörper langsam, aber unwiderstehlich zu einem selbständigen Verwaltungskörper geworden, ihre Aufgaben und Rechte schließen sich an diese große Thatsache an, und die Stellung der Landschaften hängt in jedem Lande Europas mit dem 19. Jahrhundert von dem Grade ab, in welchem dieser Grundsatz in Verfassung und Verwaltung desselben zur Geltung gelangt.

Allerdings hat nun dieser Proceß der Aufnahme der Landschaften in die Staatenbildung gewisse große Stadien der Entwickelung in ganz Europa gemein, und es ist für die richtige Beurtheilung auch der Finanzverwaltung von Wichtigkeit, diese Stadien wenigstens in ihrem Princip richtig zu verstehen. Denn aus ihnen ergeben sich schließlich die leitenden Gedanken für die wirthschaftliche Ordnung auch dieser Selbstverwaltungskörper. Daneben aber fordert wieder jeder einzelne Staat mit seiner Eigenthümlichkeit eine besondere Darstellung, die allerdings zu viele Voraussetzungen hat, um hier genau verfolgt werden zu können. Die Elemente jedoch sind folgende.

In der Geschichte der Aufnahme der Landschaft in die Staatenbildung und Verfassung kann man drei sehr bestimmte Perioden unterscheiden. In der ersten Periode, die in ihrer vollen Geltung bis zum 17. Jahrhundert reicht, fordern die Landschaften ohne alle Rücksicht auf das innere Leben des Staats die volle und unbedingte Anerkennung ihres Rechts auf innere Selbständigkeit ohne alle Beschränkung, und die Souveräne erkennen dasselbe formell in den „Landesrechten“ und „Landesprivilegien“ fast ohne Ausnahme an, indem die eidliche Bestätigung dieser Landesrechte sogar der Huldigung voraufgeht. Soweit es damals eine Landesfinanzverwaltung gibt — die namentlich bei der ständischen Steuerbewilligung und Erhebung von großer praktischer Wichtigkeit ist — so weit ist die Landschaft daher auch vollständig unabhängig vom Staate, und das Verhältniß beider zueinander ist ein reines Rechtsverhältniß; von einem gegenseitigen Einflusse

der Verwaltungsgrundsätze ist noch gar keine Rede. Mit dem 17. Jahrhundert ändert sich das; die landesherrliche Verwaltung siegt, die landesherrlichen Steuern werden Hauptsache, die Landtage werden überhaupt nicht mehr berufen, ihre Steuerbewilligung verschwindet, und der Landschaft bleiben höchstens ihre landschaftlichen Güter zur eigenen Verwaltung. Es ist die (zweite) Epoche, in der die Selbstverwaltung überhaupt vor der amtlichen Verwaltung in den Hintergrund tritt. Erst mit dem 19. Jahrhundert beginnt die dritte Epoche. Der formale Charakter derselben ist die Aufnahme der Landschaften in die Verfassungen, ja zum Theil die Entstehung der Verfassungen aus denselben, wie in Deutschland. Allein diese Epoche bleibt fast ausnahmslos dabei stehen, nur die öffentlich rechtlichen Formen der Wahl für die landschaftlichen Verwaltungskörper zu bestimmen, ohne sich um die Gegenstände, mit denen diese Körper zu thun haben sollen, viel zu kümmern. In der That war das Wichtigste schon entweder an den Staat oder an die Gemeinde übergegangen. Der Grundsatz, daß den Landschaften ihre Finanzverwaltung wiedergegeben werden soll, ist daher allerdings vorhanden; die Frage, wie weit das Recht zu gehen habe, ist nicht entschieden. Hier beginnt nun eine neue Bewegung, in deren Mitte wir stehen und die sehr beachtenswerth erscheint. Es wird klar, daß man ein Finanzwesen nicht um seiner selbst, sondern um der Verwaltung willen besitzt. Die Frage nach der Selbständigkeit der Finanzverwaltung der Landschaften wird daher identisch mit der Frage nach dem Umfang in dem Rechte der Selbstverwaltung derselben; die erstere wird ein Theil der Bewegung, welche die freie Verwaltung neben und in der amtlichen feststellt, und die letztere ist eben, wenigstens auf dem Continent, keineswegs eine ganz gleiche. Hier muß man daher das Princip von der historischen Bildung und Entwickelung desselben wohl unterscheiden.

Was zuerst das Princip betrifft, so sind die Aufgaben der Provinzen (oder Länder) als Finanzkörper den Aufgaben des Staats analog; doch sind an vielen Punkten historische Verschiedenheiten vorhanden, die sich meistens ihrem Wesen nach auf einzelne Gebiete reduciren lassen.

Die erste Aufgabe besteht in der Verwaltung des Eigenthums einer Provinz oder eines Landes. Dieses Eigenthum —

das Provinz- oder ständische Eigenthum — stammt immer aus zwei Quellen. Erstlich aus den Resten der Landesgüter, die man als ständisches Eigenthum bezeichnen kann, weil in der Regel die rechtlichen Verhältnisse dieser Güter sich an die alte Ordnung der ständischen Unterschiede und Rechte anschließen. Zweitens aus dem Besitze derjenigen öffentlichen Anstalten, welche aus Landesmitteln hergestellt sind und daher für die wirthschaftliche Verwaltung des Landes den Charakter entweder des Staatsbesitzes oder der volkswirthschaftlichen Domäne haben (s. unten). Für den ersten Theil, wo derselbe noch gilt, sind alsdann die alten Rechte noch maßgebend. Für den zweiten Theil treten die allgemeinen Principien öffentlicher Verwaltung in Kraft.

Die zweite Aufgabe ist, soweit es nothwendig wird, die Herstellung eines förmlichen Steuerwesens der Länder. Auch hier sind jene beiden Gesichtspunkte herrschend. Die provinzielle Hauptsteuer war ehedem je nach den Landesverfassungen durch die Landstände selbst bestimmt; ihr Umfang und ihre Vertheilung sind Gegenstand der Landesfinanzgeschichte. Diese ganze Art von Einnahmen ist nun fast allenthalben gänzlich verschwunden, und mit der Staatssorge für die Landesangelegenheiten ist auch die Staatssteuerordnung an ihre Stelle getreten. Jetzt besteht die provinzielle Steuer in dem Zuschlage zu den Staatssteuern, und zwar mit gutem Rechte, weil eben das Staatssteuerwesen die rationelle Besteuerung in weit höherm Grade verwirklicht als die alte Landessteuer.

Endlich hat jedes Land auch seinen Landescredit und sein Landesschuldenwesen. Und auch hier besteht das letztere theils aus alten Schulden, theils aus neuen. Die wichtigste Frage ist dabei stets die, wie die Deckung und Amortisirung der Schulden beschafft werden soll. Es versteht sich, daß dabei das Land selbst durch seine besondern Einnahmen die Hauptsache bildet. Im einzelnen regelt sich dies nach den Grundsätzen für den Organismus der Landesfinanzverwaltung.

In der Wirklichkeit aber ist die Stellung dessen, was wir Landschaft nennen, in den großen Staaten Europas so sehr verschieden, daß man kaum noch die Gleichheit des Princips in ihnen wiederfindet. In England ist die eigentliche Landschaft überhaupt so gut als verschwunden und die Verwaltungsgemeinde

an ihre Stelle getreten. In Frankreich ist das Departement in der That keine Landschaft zu nennen, sondern nur ein amtlicher Verwaltungsbezirk, in welchem die Vertretung durch den Conseil général auch in finanziellen Verwaltungsfragen fast nur noch als blos berathendes Organ erscheint. Nur in Deutschland gibt es noch Landschaften; aber auch hier ist die Stellung derselben durch den historischen, langsamen Proceß der Staatenbildung so verschieden, daß sich kaum etwas Gemeingültiges darüber sagen läßt. In Oesterreich ist die Selbständigkeit der Landschaften — Kronländer — ganz formell anerkannt, jedes derselben hat seine Landesordnung und sein öffentliches Recht, aber der historische Unterschied im letztern ist fast gänzlich verschwunden, und erhält sich nur noch im Princip der Nationalität. Fest steht nur das Eine, daß die Selbständigkeit des landschaftlichen Finanzwesens auf Grundlage der Selbständigkeit der landwirthschaftlichen Verwaltung überhaupt sich mehr und mehr Geltung verschafft und daß es die Aufgabe der Wissenschaft sein wird, die allgemeinen Grundsätze von Einnahmen, Ausgaben und Haushalt des Staats auch auf das landschaftliche Finanzwesen zur durchgreifenden Geltung zu bringen.

Für England hat bereits Gneist in seiner „Englischen Communalverfassung und Verwaltung" mit richtigem Verständniß die Gemeinde im englischen Sinne an die Spitze gestellt und die alte Landschaft fast ganz verschwinden lassen. S. dessen Kap. II, „Die Communalsteuerverfassung", S. 65 fg. Dazu: das „Englische Grundsteuersystem". Vocke hat dieses Gebiet weniger berücksichtigt. Vgl. Stein, „Selbstverwaltung", S. 183 fg. — Frankreich hat dagegen sein formales System der bureaukratischen Ordnung bekanntlich auch auf die Selbstverwaltung übertragen und die Departements über die Gemeinde gestellt. Hier zuerst kommt der Grundsatz zur Geltung, daß das Recht auf Selbstbesteuerung genau mit der Competenz zur Selbstverwaltung übereinstimmt und daß die letztere in jedem Stadium nur durch das System der Conseils unter Oberaufsicht und Leitung des Systems der Beamteten ausgeübt wird. Daher hat das Departement auch in Beziehung auf die Steuern seine feste Competenz, welche streng von der Competenz zur Verwaltung abhängig gemacht ist. Dieses System der örtlichen Besteuerung ist für Frankreich ausschließlich auf die vier directen Steuern gebaut und besteht in den centimes additionnels, welche die Quelle aller Zuschläge sind. Das Gesetz vom 10. Mai 1838 kann als Grundgesetz für die Provinzial-

verwaltung und für die Finanzen der Departements angesehen werde[n]. Das System derselben ist sehr klar bei von Hock, a. a. O., S. 159 [fg.] angegeben. Der Unterschied zwischen dem Rechte und der Ordnu[ng] der öffentlichen Wirthschaft von Departement und Commune ist [nur] für den Umfang derselben vorhanden; das Departement ist thatsächlich nur die erweiterte Commune. Die fixen Zuschläge betragen nach von Hock 16 Procent der Grund- und Wohnungssteuer. Die Zuschläge für die Gemeinden werden grundsätzlich als veränderliche betrachtet. Die Bestimmung geschieht durch das jährliche Steuergesetz, die Verwaltung durch den Präfecten; es ist also eigentlich von einer Selbstverwaltung keine Rede. Nach der Angabe von Hock (S. 161) betrug die ganze Summe der centimes additionnels 66 Procent der directen Steuern; die directe Steuer (principal) 264,8 Mill. Frs., die centimes additionnels 173,6 Mill., zusammen 438,4 Mill. Frs. Für Baiern findet man mehrere Angaben bei Malchus, „Politik", III, 36, und „Finanzwissenschaft", II, 47. S. auch Rau, §. 54 der ältern Ausgabe. Vgl. Stein, „Selbstverwaltung" S. 191 fg.

Was schließlich Deutschland betrifft, so haben hier Begriff und Inhalt der Landschaft für die meisten Staaten große Schwierigkeit, da sie ihrem Wesen und Umfange nach selbst nur Landschaften sind. Neben den bekannten Werken von Lang und Hüllmann bietet die kleine Schrift von Bocke, „Ueber das Steuerwesen im 16. und 17. Jahrhundert. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte des Fürstenthums Brandenburg-Ansbach", einen höchst interessanten Einblick in die alte Landesverwaltung der Finanzen. Die eigentliche Landschaft kommt jetzt nur in Preußen und Oesterreich zur Erscheinung; freilich ist in beiden Wesen und Recht derselben höchst verschieden. Während nämlich in Preußen die Landschaft fast ganz verschwindet und an ihre Stelle die Kreistage treten, die auch die eigentlichen Organe der Selbstbesteuerung sind, werden in Oesterreich die Landtage gegenüber dem Reiche mehr und mehr selbständig und übрn eine große Gewalt aus. Wir haben daher hier über die preußischen Provinzialstände nichts weiter hinzuzufügen. Die österreichischen Landtage haben dagegen ihre eigene Geschichte, deren Entwickelung allerdings der neuern Zeit angehört.

In Oesterreich ist die Grundlage des Finanzwesens der Länder als selbständiger Finanzkörper durch die Verfassung vom 4. März 1848 und durch die darauf folgenden Landesverfassungen in der Weise festgestellt und später in der Verwaltung der Finanzen beibehalten, daß der Idee des Reichs als Einheit und der Kronländer als Theile die allgemeinen Reichs- und die Landeserfordernisse entsprechen, sodaß die Kronländer ihren eigenen, durch sie selbst aufzubringenden Landesaufwand und mithin ihr selbständiges Finanzwesen haben, das in der eigenen Verrechnung als „Landesfonds" anerkannt und durch Erlaß vom 20. December 1853 im einzelnen geordnet ist.

Die Aufgaben der Landesfinanzverwaltung sind einerseits gewisse öffentliche Anstalten und Maßregeln (Sanitätsanstalten, Bequartierung, Gewerbe- und Handelskammern, Schulwesen und Wohlthätigkeitsanstalten), dann aber zweitens die Vollziehung der „Grundentlastung", die zwar vom ganzen Reiche verbürgt, aber doch naturgemäß von den einzelnen Provinzen ausgeführt wird, zu welchem Ende in jedem Kronlande ein eigener „Entlastungsfonds" mit eigener Direction eingerichtet ist. Die Landesfonds haben für diese Aufgaben zwei Quellen der Einnahmen, die den eben angeführten entsprechen. Die ständischen Domesticalfonds sind die wirthschaftlichen Besitzthümer und Einkommensquellen, welche die Stände der Kronländer vor 1848 hatten, soweit sie nicht durch die Grundentlastung beseitigt sind. Ihre Bestimmung besteht meistens darin, die alten Landesschulden zu verzinsen und zu amortisiren. Die gegenwärtigen Landessteuern oder Landesauflagen werden unter dem Namen des Landeserforderniß-beitrags in der Weise eingebracht, daß sie als Landeszuschläge zu den directen Steuern umgelegt und erhoben werden („Umlage nach dem Steuergulden", weil der Gulden der directen Steuer als Steuereinheit gilt). Dieser Landeserforderniẞbeitrag wird je nach dem Zwecke etwas verschieden vertheilt (Sanitätskosten auf sämmtliche directe Steuern, Bequartierungskosten auf den Regimentsbezirk, Handelskammerkosten auf die directen Steuern der Wahlberechtigten). Der Grundentlastungszuschlag dagegen ruht auf allen directen Steuern sämmtlicher Steuerpflichtigen. (S. über denselben Dessary, a. a. O., S. 76, 77.) Neben diesen Landessteuern stehen nun noch einige ständische Steuern und Abgaben, deren Ursprung in frühern Verhältnissen liegt, deren Ertrag aber in den Landesfonds fließt und mit diesem verwaltet wird. (S. Dessary, a. a. O., §. 31 u. 34.) Die Militärgrenze bildete bis zur Einverleibung in Ungarn außerdem einen ganz selbständigen Finanzkörper mit eigenthümlicher Steuerverfassung (Grundzüge bei Dessary, §. 37 u. 38). Grundgesetz war das Grenzstatut vom 7. Mai 1850 (Besteuerung namentlich §. 10 u. 65).

Der Betrag des Landesaufwands in Oesterreich ist natürlich theils nach den Kronländern verschieden, theils wechselt er nach den Jahren. Nach Dessary (S. 78) war dieser Betrag inclusive der Grundentlastung 15 Kr. pro Gulden oder 25 Procent der directen Steuern in den meisten Ländern, in sieben weniger, in vier mehr. In fast allen Ländern nahm davon freilich die Grundentlastung den größten Theil in Anspruch; namentlich in den östlichen Provinzen betrug dieser Beitrag das Doppelte, in Kroatien und der Wojwodina das Sechsfache des eigentlichen Landeserfordernisses. Von den italienischen Provinzen hatten die Lombardei $4^2/_3$ und Venedig $3^3/_4$ Kr., also am wenigsten in der ganzen Monarchie; freilich haben sie gar keine Grundentlastung.

In diese Bestimmungen haben nun die neuesten Gesetze v
weniger eingegriffen, als man glauben sollte. Sowol das Pat
vom 20. October 1860 als das vom 26. Februar 1861, und e
lich das Gesetz vom 29. December 1867 haben sich zu ihrer A
gabe gemacht, soviel als thunlich das Verhältniß der Landtage
der gesetzgebenden Gewalt und nur sehr wenig das zur v
ziehenden und zur Verwaltung zu ordnen; Grundsatz ist dabei st
daß alles, was nicht ausdrücklich dem Reichsrathe überwiesen i
den Landtagen zur Entscheidung angehören solle. In welchem Ve
hältnisse dies zur Selbstbesteuerung und zum Finanzwesen der Land
tage stehe, ist nicht gehörig entwickelt. Dagegen ist das Verhältni
zur finanziellen Verwaltung der Gemeinde sehr bestimmt aus
gesprochen (s. unten). Hier liegt ohne Zweifel die Frage, vo
deren Lösung die wichtigste innere Angelegenheit Oesterreichs abhän
gen wird.

Was die russischen Landschaften betrifft — semstwo, vo
semlja, Land — so sind sie nach ihrer neuen Organisation vom
1. Januar 1864 wesentlich den neuen preußischen Kreisverbände
(1872) ähnlich. Sie bestehen aus den Gutsbesitzern, den Vertreter
der Gemeinden und den kirchlichen Grundbesitzern. Es gibt Gouver
nements- (Provinzial-) und Kreislandtage, auch Ausschüsse (executiv
Gewalt), von den Landschaften frei gewählt für die Gouvernements
sowie für Kreisangelegenheiten. Im allgemeinen stehen sie der Staats
regierung (namentlich der localen bureaukratischen Verwaltung) gegen
über. Viel unabhängiger als in Preußen sind sie neben den locale
Behörden freie Körperschaften, die im Bereiche ihrer Thätigkeit di
ganze locale Wirthschaftspflege, aber doch absolut keine Administrativ
(Zwangs-)Gewalt besitzen. Das ist der Charakterzug dieser Selbst
verwaltung. Ihre Vorrechte in der Selbstbesteuerung sind sehr groß
unbegrenzte Besteuerung aller Liegenschaften (nach der Ab
schätzung der Reineinkünfte oder des Kapitalwerthes), die bisjet
von den Staatssteuern fast nicht berührt sind, Zuschläge (bi
10 Proc.) zu den Staatssteuern auf Handel und Industrie un
auf Schankhäuser. Das eigene Vermögen dieser neuen Comple
ist bisjetzt sehr gering; einige Geldkapitalien für locale Wohlthäti
keitseinrichtungen sind ihnen doch übergeben. Sie decken aus ihr
Einnahmen die obligatorischen (nach dem Gesetze) und freien Au
gaben für die localen Angelegenheiten. Die obligatorischen Ausgab
beziehen sich auf Erhaltung der localen Polizei- und Gerichtsbehörde
obwol beide von den Landschaften ganz unabhängig sind und dir
unter der Regierung stehen. Die Budgets der Landschaften werd
zwar dem Gouverneur mitgetheilt, allein derselbe hat kein Recht z
Einmischung. Geschieht etwas gegen das Gesetz, so hat die Reg
rung sie darauf hinzuweisen; die Landschaft kann dann nöthigenfa
die Streitfrage bis vor den Senat bringen, der in höchster Insta

entscheidet. Die Competenz der Landschaften umfaßt principiell die ganze innere Verwaltung; darin liegt ein gewaltiger Keim der Entwickelung für das noch so vielfach unfertige Rußland.

2) Die Gemeinde und ihr Finanzwesen.

Den wichtigsten von allen Finanzkörpern bildet ohne Zweifel die Gemeinde. Die Gemeinde, mag sie immer auftreten wo und wie sie will, ist ihrem Begriffe nach die örtliche Einheit aller Gesammtinteressen und die darangeknüpfte örtliche Gestalt der Selbstverwaltung. Die Gemeinde enthält dadurch gleichfalls ihrem Begriffe nach nothwendig eine selbständige wirthschaftliche Thätigkeit, die mit eigenen Einnahmen und Ausgaben so dasteht, daß dieses Finanzwesen zwar im einzelnen dem Ganzen gegenüber als unbedeutend erscheinen kann, daß aber die Gesammtheit des Finanzwesens aller Gemeinden einen außerordentlich wichtigen Factor der gesammten Staatswirthschaft abgeben muß.

Trotzdem ist das Finanzwesen der Gemeinden im ganzen von der Wissenschaft wenig beachtet worden; aber auch die praktische Finanzverwaltung einerseits und die Statistik sowie die Rechnungsführung des Staats andererseits haben nicht viel Rücksicht darauf genommen. Es ist noch vollkommen unthunlich, über den Zustand des Gemeindefinanzwesens in Europa irgendetwas durchstechend Gültiges zu sagen.

Der nächste Grund dieser Erscheinung liegt allerdings in der so ungemein verschiedenen Stellung, welche die Gemeinden seit hundert Jahren in den staatlichen Ordnungen innegehabt haben und noch besitzen, sodaß es wol sehr schwierig wird, z. B. die englische und französische Gemeinde zu vergleichen; ja der Unterschied zwischen den großen Stadt- und den kleinen Landgemeinden macht es so schwer, überhaupt einen bestimmten Begriff der Gemeinde aufzustellen, daß wir uns in der ganzen staatswissenschaftlichen Literatur umsonst nach einem solchen umsehen. Die Wissenschaft hat sich deshalb bisher darauf beschränkt, den Charakter des Gemeindewesens der einzelnen Länder zu untersuchen, und hier ist Bedeutendes geschehen. In unserer Zeit aber wird es darauf ankommen, das Gemeinsame in dem Gemeindewesen Europas festzustellen; denn auch in dieser Beziehung

verschmilzt das große Lebensprincip, das unsern Welttheil d
zieht, die Besonderheiten, und namentlich dürfte das Fir
wesen der Gemeinden, wie es ist und wie es sein sollte, kaum
einem andern als einem solchen höhern Standpunkte aus ri
beurtheilt werden.

Wir glauben nun für die allgemeine Geschichte des
meindewesens auf frühere Arbeiten zurückweisen zu dürfen.
die Finanzen und die Stellung der Gemeinde in denselben
gegen scheint uns Ein Standpunkt maßgebend, den wir in
derer Weise schon in der vollziehenden Gewalt dargelegt hab

Während nämlich die frühere Selbständigkeit der Gem
überhaupt, soweit sie vorhanden war, darin culminirte, daß
ihre eigene selbständige Rechtsbildung gegenüber dem S
besaß und vertrat, ist sie mit unserm Jahrhundert vor allen
gen in die innere Verwaltung desselben hineingezogen und
zu einem allerdings hochwichtigen Organe der vollziehenden
walt geworden. Ihre Selbständigkeit hat zu ihrem Inhalte d
nicht mehr die selbständige gesetzgebende, sondern nur noch
verordnende Gewalt; sie steht unter dem Gesetze des Staats,
sie vollzieht das Gesetz innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eig
selbstgewählten Organe. Sie hat daher innerhalb der Verwal
gleichsam ein doppeltes Leben; sie ist ein Theil des Ganzen
zugleich ein selbstthätiger Körper. Daraus nun entsteht die g
Frage nach der Grenze dieser Selbstthätigkeit gegenüber der
heit des Staats und seiner Verwaltung. Natürlich war es,
darüber viel Streit entstehen mußte, und ebenso natürlich,
man lange — zu lange — bei allgemeinen Worten und Begr
stehen blieb. Hier nun war es, wo die Betrachtung der
lischen Zustände eine neue Bahn brach. Wir setzen dieselben
bekannt voraus; das Resultat aber war der Satz, in welchen
Lehre von der Gemeinde mit der von dem Finanzwesen zusam
hing. Die Gemeinde hat, soweit sie nicht ein bestehendes G
verletzt, zu allem demjenigen das Recht, was sie
ihren eigenen Mitteln bezahlen kann. In der Fi
verwaltung der Gemeinde liegt der Schwerpunkt ihrer Kraft
die positive Grenze ihrer Selbstverwaltung. Das ist noch
ausgesprochen, aber das ist unzweifelhaft der Inhalt der näc
Zukunft des Gemeindewesens in Europa, ihre concrete Fre

Und in diesem Sinne muß die Lehre des öffentlichen Rechts allerdings fordern, daß jedes Staatsrecht der nächsten Zeit sich genaue Rechenschaft über das Finanzwesen der Gemeinde geben solle; die Gemeindeverfassung ist nicht mehr der Culminationspunkt des Gemeindewesens, sondern vielmehr die verfassungsmäßige Verwaltung und vor allem das verfassungsmäßige Finanzwesen der Gemeinde.

Wenn man nun dieses zusammenstellt mit dem, was wir (in der „Vollziehenden Gewalt", B. II, Selbstverwaltung) über die „Verwaltungsgemeinde" als die zukünftige Form der Gemeindebildung und die in ihr gegebene Loslösung von der historischen Oertlichkeit, die jede Gleichartigkeit und allen und jeden Fortschritt für den größten Theil unmöglich macht, gesagt haben, so wird man zugeben, daß vor allem **hier** die große Aufgabe für die Organisation der Selbstverwaltung zu suchen ist!

In diesem Sinne nun erscheint das gesammte Gemeindefinanzwesen unter zwei Hauptgesichtspunkten, welche als die Basis der Vergleichung aller Gemeindeverhältnisse zunächst in finanzieller und dann auch in anderer Beziehung gelten müssen. Der erste enthält die Gemeinde als **Finanzkörper**, der zweite die Gemeinde als **Finanzbehörde**.

Es ist eins der großen Verdienste Gneist's, gerade auf diesem praktischen Punkte die Bedeutung der Selbstbesteuerung für die Selbstverwaltung zuerst an dem englischen Gemeindewesen zum Bewußtsein gebracht zu haben. Die Vergleichung des Charakters der Gemeinden in den Hauptstaaten Europas bei Stein, „Selbstverwaltung", S. 214 fg. Bei aller Bearbeitung des Gemeindewesens, namentlich in der deutschen Literatnr, hat man jedoch nur sehr wenig Rücksicht auf die Finanzverwaltung desselben genommen, sowie auch die Gemeindegesetzgebungen die ganze Frage mit einigen wenigen Bestimmungen erledigen und das Einzelne den Gemeinden selbst überlassen. Es muß das allerdings auf die große Verschiedenheit in dem Haushalte der Gemeinden zurückgeführt werden, welche ihrerseits auf dem Unterschiede des Umfanges der Gemeinden beruht.

a) Die Gemeinde als wirthschaftlicher Selbstverwaltungskörper.

Die Gemeinde ist nun ein wirthschaftlicher Selbstverwaltungskörper, insofern sie ihre eigene Wirthschaft als Inhalt ihrer Selbst-

verwaltung behandelt und daher mit derselben neben der Staatswirthschaft dasteht.

Es ergibt sich daraus allerdings im allgemeinen, daß die Gemeinde in dieser Beziehung im wesentlichen dieselben Elemente und Grundsätze haben wird wie der Staat selbst. Das Finanzwesen der Gemeinde wird daher seinem Wesen nach das Bild der Staatswirthschaft im Kleinen darbieten. Natürlich aber hat die Gemeindewirthschaft lange Zeit gebraucht, bevor sie sich zu ihrer gegenwärtigen Gestalt emporgearbeitet hat. Vom Standpunkte des Finanzwesens kann man hier zwei sehr bestimmt geschiedene Epochen unterscheiden.

Ursprünglich ist die Gemeinde aller germanischen Völker unzweifelhaft berechtigt, sich selbst nach eigenem Ermessen zu besteuern und ihr Vermögen zu verwalten, wie sie immer will; denn der Staat verwaltet wenig und kümmert sich daher auch um die Selbstverwaltung nicht im geringsten, solange dieselbe mit ihren Leistungen für den Landesherrn nicht zurückbleibt. Jede Gemeinde hat daher ursprünglich ihr eigenes Finanzwesen, und namentlich die Städte bilden sich bereits früh ein eigenes System von indirecten und Verzehrungssteuern aus, das zum Theil dem spätern Verzehrungssteuersystem zu Grunde gelegt wird. Selbst die Zeit der absoluten Monarchie ändert an diesem Verhältnisse wenig; jedoch beginnen schon jetzt einzelne Beamtete mit oberaufsehender Thätigkeit an die Spitze der Gemeindewirthschaft zu treten, aber nicht so sehr um ein System hineinzubringen, als vielmehr um directe Misbräuche abzuschaffen oder zu hindern, oft aber auch nur, um die landesherrlichen Abgaben innerhalb der Gemeinde zu verwalten. Erst mit dem Entstehen der Verfassungen beginnt nun eine neue Zeit, die auf zwei Elementen beruht, welche für das Finanzwesen der Gemeinde entscheidend werden und die oben schon im allgemeinen charakterisirt sind. Das erste dieser Elemente ist die verfassungsmäßige Anerkennung der Selbstbestimmung der Gemeinde über ihr eigenes Vermögen unter Zustimmung des Staats, das zweite aber ist die Forderung, dieses Steuersystem der Gemeinde so sehr als möglich mit dem des Staats gleichartig zu machen. Damit wird es möglich, die Principien der verfassungsmäßigen Verwaltung auch auf das Gemeindevermögen anzuwenden, für die Steuern aber wird das

Princip der Zuschläge zu den Staatssteuern systematisch durchgeführt, und so erscheint das, was den Charakter des Gemeindefinanzwesens unserer Gegenwart bildet; dasselbe ist aus einem bisher von der Staatsverwaltung ganz oder gar nicht beachteten Theile des historischen Gemeindewesens zu einem integrirenden Theile der verfassungsmäßigen Gemeindeordnungen geworden, deren Grundsätze für das ganze Gemeindewesen gleichmäßig gültig sind. Diese Grundsätze sind nun einfach:

1) Die Verwaltung des Gemeindeguts steht unter der Gemeinde, hat aber der Controle der höhern freien Verwaltungsorgane (der Landschaft) sich zu unterwerfen. Veräußerungen des Gemeindeguts können nicht ohne Zustimmung der höhern Verwaltungsbehörden geschehen.

2) Die Benutzung des Gemeindecredits forbert nothwendig die Zustimmung der höhern Verwaltung, und zwar nicht blos aus finanziellen Gründen, sondern auch deshalb, weil der Gemeindecredit stets bestimmte öffentliche Aufgaben der Gemeinde voraussetzt, die als außerordentliche betrachtet werden müssen und für welche daher schon an und für sich die Zustimmung der höhern Verwaltungsbehörden nöthig wird. Die Controle der höhern Behörden über Gemeindegut und Gemeindecredit hat daher ebendiesen doppelten Charakter, zugleich eine finanzielle und eine administrative Controle zu sein, und man kann im allgemeinen annehmen, daß es eben die Nothwendigkeit der letztern ist, welche die erstere mit ihrer Zweckmäßigkeit erzeugt hat.

3) Das Verhältniß der Gemeindebesteuerung hat einen etwas andern Charakter, und gerade hier zeigt sich am deutlichsten die neue Stellung der Gemeinde im Staate. Das Princip derselben ist, daß die Gemeindebesteuerung in dem Grade selbständiger wird, in welchem die Gemeinde einen größern Kreis der Selbstverwaltung innehat. Sie ist daher ebenso verschieden wie die Stellung der Gemeinde der Regierung gegenüber, und daraus erklärt es sich, daß die englische Gemeinde ein ganz anderes Steuerwesen hat als die französische und deutsche, wie es ebendaraus klar ist, weshalb das Steuerwesen der großen Stadtgemeinden vermöge ihrer umfassenden Verwaltungsaufgaben stets viel entwickelter ist als das der kleinen Landgemeinden. Bei großer Gleichartigkeit der leitenden Grundsätze hat daher das

Gemeindefinanzwesen einen durchaus localen Charakter und fordert eine specielle theoretische Behandlung. Und das, wie wir wiederholen, ist das Hauptübel unserer deutschen Gemeindeverfassungen. Denn so gut alle jene Grundsätze im allgemeinen sein mögen, so ist für die Ueberzahl der kleinen Landgemeinden eine rationelle wirthschaftliche Verwaltung gar nicht möglich, und das wird erst besser werden, wenn wir statt derselben die freien Verwaltungsgemeinden besitzen, die auch einen wirthschaftlichen Verwaltungsorganismus möglich machen. Dazu aber reicht eine Kreisordnung wie die preußische nicht aus. Doch das muß an einem andern Orte dargelegt werden.

Die abstracte Vorstellung von der Freiheit der englischen Gemeinde hat ihren concreten Inhalt bekommen durch die Erkenntniß, daß dieselbe sich in der That erst verwirklicht durch das englische Gemeindesteuerwesen, das wieder die Basis und zugleich der Ausdruck der englischen Gemeindeverwaltung ist, welche ihrerseits die Staatsverwaltung in dem wichtigsten Gebiete ersetzt und daher ebenso hoch über der des Continents steht, wie die Staatsverwaltung in den meisten Theilen derselben untergeordnet ist. Gneist hat das englische Gemeindesteuersystem zuerst gründlich dargestellt. Dasselbe beruht bekanntlich auf dem alten Kirchspiel, das von jeher allerdings die Verwaltung seiner innern Angelegenheiten besaß, aber erst durch die Armengesetzgebung und die Armensteuer zu einem vollständigen Verwaltungskörper wurde, sodaß die englischen Armen- und sonstigen Gemeindesteuern fast so bedeutend sind wie die Staatssteuern. S. Gneist, „Englische Communalverfassung", 1860; speciell die Communalsteuerverwaltung, S. 65 fg. — Die französische Gemeindesteuerverwaltung ist ebenso abhängig von dem Beamtenthum wie die ganze Gemeinde; vgl. über die letztere Stein, „Selbstverwaltung", S. 244 fg. — In Frankreich entbehrt die Gemeinde, mit Ausnahme der gan[illegible] großen Städte, aller Selbständigkeit und erscheint nur als ein örtliches Glied des Departements, sodaß ihr ganzes Finanzwesen eigentlich nichts anderes ist als eine Form der Vermehrung der Staatssteuer[illegible] durch die centimes additionnels, deren Gesammtsumme nach von Ho[illegible] für 1857 31,6 Mill. Frs. für regelmäßige und 27,2 Mill. Frs. [illegible] außerordentliche Ausgaben betrug. — In den deutschen Gemeinde[illegible] hat sich eine Menge von Eigenthümlichkeiten und Selbständigkeite[illegible] erhalten. Diese beruhen in neuerer Zeit auf den Gemeindeordnungen, die freilich nur das Princip der Selbstverwaltung des Gemeindeguts und Gemeindeeinkommens unter Oberaufsicht der Regierung un[illegible] unter öffentlicher Rechnungslegung aussprechen, ohne sich auf di[illegible] Quellen dieser Einnahmen zu beziehen, sodaß wir sehr wenig vo[illegible]

dem Finanzwesen der Gemeinden wissen. Das System der örtlichen Besteuerung ist bekanntlich ausschließlich auf die vier directen Steuern gebaut und besteht in den centimes additionnels, welche die Quellen aller Zuschläge sind. Das Gesetz vom 10. Mai 1838 kann als Grundgesetz für die Provinzialverwaltung und für die Finanzen des Departements angesehen werden.

Was Oesterreich betrifft, so beruht sein ganzes Gemeindewesen und so auch die Ordnung des Finanzwesens der Gemeinden auf den Grundsätzen der ersten freien Gemeindeverfassung vom 17. März 1849, an deren Inhalt die neue Gemeindegesetzgebung von 1862 eigentlich wenig geändert hat.

Ueber das ältere Gemeindefinanzwesen in Oesterreich vgl. namentlich Dessary, §. 32. Auch hier scheiden sich die Einnahmequellen in Abgaben oder Einnahmen, welche die Gemeinden durch Privilegien, Statuten und andere Gesetze, und solche, welche sie durch das Gemeindegesetz erheben und die in Form von Zuschlägen erhoben werden. Die erstern sind theils allgemeine, wie die Pflichtlegate aus Verlassenschaften für Gemeinde-, Wohlthätigkeits- und Schulanstalten (§. 694 des bürgerlichen Gesetzbuchs), theils besondere, wie der Zinskreuzer in Wien. Die Gemeindezuschläge zu den Staatssteuern waren ausnahmsweise schon vor 1848 bewilligt. Das Gemeindegesetz vom 17. März 1849 enthält die betreffenden Bestimmungen in Abschnitt II, §. 72 fg. Nach §. 79 kann die Gemeinde 10 Procent bei directen und 15 Procent bei indirecten Steuern selbst als Zuschlag auferlegen; was darüber geht, ist an höhere Bewilligung gebunden. Nach §. 80 kann sie Schulden bis zum Belaufe der Hälfte des jährlichen Einkommens selbständig contrahiren. Ebenso das Gemeindegesetz von 1862, Art. 15. Durch die neuern Landtagsordnungen ist nun der Grundsatz durchgeführt, daß dieses Selbstbesteuerungsrecht der Gemeinde unter den Landtagen steht, statt wie früher unter den Behörden, und zwar in der Weise, daß Zuschläge über 10 Procent der directen und 15 Procent der indirecten Steuern durch den Landesausschuß, höhere Zuschläge nur durch den Landtag selbst bewilligt werden dürfen. Zur Aufnahme von Schulden im Belaufe höherer Summen ist gleichfalls höhere Bewilligung nöthig. Nach einem officiellen Ausweise betrug die Gesammtsumme in der Monarchie für alle Städte über 10000 Einwohner zusammen in Fl. C.-M.

	Einnahmen.	Ausgaben.	Deficit.
Für 1855:	14,369785	21,168219	7,849637
Für 1856:	16,416682	23,766093	7,931763
Für 1857:	14,848534	24,625710	8,764597.

Spätere Ausweise fehlen, selbst in den Beilagen zu der in Verhandlung begriffenen Steuerreform, so sehr sie auch gerade hier an ihrem Platz gewesen wären. Eine werthvolle Arbeit bringt da-

gegen Karl Czörnig (Sohn), „Geschichte der Triester Staats-, Kirchen- und Gemeindesteuern 1872", urkundlich und mit Gründlichkeit und Umsicht gearbeitet.

Preußens Gemeindefinanzverhältnisse sind übersichtlich charakterisirt bei Oesfeld, „Preußen in kameralistischer und staatswirthschaftlicher Beziehung" (1858). Hier liegt die neue Städteordnung vom 30. Mai 1858 zu Grunde. Princip: Die Stadtverordneten können Gemeindeauflagen beschließen, bedürfen jedoch der Genehmigung der Staatsregierung, wenn die Zuschläge 50 Proc. der Staatssteuern übersteigen oder nicht nach gleichen Sätzen mit diesen vertheilt werden sollen. Steuern von Verzehrungsgegenständen dürfen die Gemeinden nicht beschließen. In einigen Gemeinden erhebt der Staat die Steuer für die Gemeinde (S. 149—152). Uebrigens macht der Mangel eines einheitlichen Gemeinderechts in Preußen jede durchgreifende Behandlung des Gemeindewesens fast unthunlich, weshalb auch selbst Rönne wenig Rücksicht darauf nimmt; s. dessen „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, §. 342 fg. (3. Auflage). Eine selbständige Behandlung dieses Gebietes läßt sich allerdings nicht mit dem bloßen „Gemeindevermögen" abthun. Uebrigens gibt Bergius, „Grundsätze der Finanzwissenschaft", 2. Aufl., §. 11 manche schätzbare Daten namentlich über innere Rechtsfragen. In Baiern hat das Gemeindeumlagegesetz vom 22. Juli 1819 die Punkte festgestellt, für welche die Gemeinde directe Steuern ausschreiben kann; die Erhebung indirecter Steuern wird besonders bewilligt. Vgl. Hauf, „Bairische Gesetzgebung" (1853), §. 135 und 136. — Ueber Rußland s. unten.

b) Die Steuergemeinde (Gemeinde als Finanzbehörde).

In ganz anderer Weise erscheint die zweite Seite des communalen Finanzwesens, die zwar als Thatsache hinreichend anerkannt ist, deren Bedeutung aber ohne Zweifel weit über die nächste Gegenwart hinausreicht. Das ist die Stellung der Gemeinde als Finanzbehörde. Und in diesem Sinne nennen wir die Gemeinde eine Steuergemeinde, deren Umfang übrigens aus naheliegenden Gründen mit der Ortsgemeinde durchaus nicht zusammenzufallen braucht. Vielmehr kann ein System von Steuergemeinden sehr wohl neben dem der Ortsgemeinden bestehen.

Die Gemeinde hat ihrer Natur nach die Fähigkeit, als thätiges Glied im Finanzorganismus des Staats ebenso nützlich einzugreifen, als sie dies in Beziehung auf die Rechtspflege und die eigentliche Verwaltung theils vermag, theils aber auch wirklich thut. Indeß muß man im allgemeinen sagen, daß diese Seite

im Gemeindewesen größtentheils noch sehr unentwickelt ist, und wir müssen uns deshalb damit begnügen, hier die allgemeinen Principien aufzustellen, unter welche diese Thätigkeiten zu fallen haben.

Die Gemeinde kann nämlich in dreifacher Weise als Finanzbehörde wirksam sein.

1) Die Gemeinde kann die Erhebung eines Theiles der Steuern für den Staat besorgen. Wo dies einmal als wünschenswerth angestrebt ist, da werden folgende Gesichtspunkte maßgebend.

Die Erhebung der directen Steuern wird am passendsten durch die Gemeinde für den Staat geschehen, wo dieselbe nur zu gewissen Zeiten eine starke Beschäftigung fordert und daher ein Amt stets entweder zu viel oder zu wenig damit zu thun hat.

Die Erhebung der indirecten Steuern wird dagegen umgekehrt am besten durch den Staat für die Gemeinde geschehen, weil hier theils eine viel umfassendere Aufsicht, theils auch eine größere Zuverlässigkeit nöthig ist, als dies bei den kleinen Beträgen der Gemeindeverzehrungssteuer durch Gemeindebeamte erreichbar wäre. Am deutlichsten ist dies gerade in dem Hauptfalle, der städtischen Accise.

Nur bei der Erhebung gewisser Gemeindeabgaben, die auf dem Verkehre ruhen (Mauthen, gewisse Präſtationen, Brücken- und Hafengelder &c.), bei denen der Gemeinde zugleich gewisse Lasten obliegen, sind eigene Gemeindebeamte für die Gemeinde selbst anzustellen.

2) Viel weniger entwickelt, aber auch viel tiefgreifender ist die Stellung der Gemeinde zur Vertheilung der Staatsabgaben. Ohne Zweifel ist die Gemeinde in vieler Beziehung das geeignetste Organ, um diese Vertheilung einer Abgabe an die Einzelnen, so weit dieselbe nicht eine feste (Kataſtral-) Steuer ist, sondern auf dem wechselnden Einkommen beruht, am richtigsten herzustellen. Es lassen sich dabei aber zwei Wege denken, die wieder sehr verschieden in ihrem Erfolge sind.

Die Gemeinde kann nämlich erstens bei der Vertheilung der Staatsabgabe insoweit mitwirken, als diese auf der Selbstschätzung der Einzelnen beruht, und zwar durch unmittelbare Theilnahme an dem Acte der Selbstschätzung des Einzelnen durch Vertretung

vermittels Abgeordneter, oder aber dadurch, daß der Gemeinderath die Ergebnisse der Selbstschätzung zur Revision und Begutachtung, ja sogar zur ersten Entscheidung erhält. Diese Aufgabe der Gemeinde ist eine so naturgemäße, daß sie allenthalben, wo die Besteuerung durch Selbstschätzung geschieht, sich gleichsam von selbst ergibt und in leichtverständlichen Formen durchgeführt wird. Jene Aufgabe ist der für die bewegliche Steuer so entscheidend wichtige Act des Steuerbekenntnisses.

Ein anderes Verhältniß dagegen tritt ein, wo die Gemeinde als Ganzes das Steuersubject ist und direct die Aufgabe empfängt, die gegebene Steuersumme als Ganzes aufzubringen. In diesem Falle muß die Vertheilung dieser gesammten Steuersumme auf die einzelnen Mitglieder der Gemeinde entweder direct durch die Gemeindeverwaltung, oder indirect durch Selbstschätzung der Einzelnen unter Zuziehung der Gemeindeverwaltung geschehen. Es wird dies bei den directen Steuern allenthalben, bei den indirecten nur für diejenigen möglich sein, bei denen das Steuerobject ein örtlich begrenztes ist. Die Aufgabe, welche hier die Gemeinde (Steuergemeinde) vollzieht, ist die eigentliche Steuervertheilung, die Steuerumlage, welche nach dem französischen Vorbild die Repartition der Steuer heißt. Dieses System der Steuerumlegung bietet zwei sehr große Vortheile.

Erstens kostet es dem Staate weniger, als wenn er es durch seine eigenen Beamten ausführen läßt, und zweitens kann der Antheil, den der Einzelne zu tragen hat, viel leichter richtig bestimmt werden. Allein dasselbe hat dafür auch gewisse Bedingungen, unter denen es allein seine wahre Wirksamkeit entfalten kann. Der Staat muß nämlich nicht blos die Steuerfähigkeit der Gemeinden in diesem Falle kennen, sondern die öffentliche Bildung des Volks muß hoch genug stehen, um diese Aufgabe in richtiger Weise vollziehen zu können. Wo beides der Fall ist, wird die Gemeinde in den dazu geeigneten Steuern die beste und billigste Finanzbehörde sein, welche es überhaupt gibt. Nur kann selbst in diesem Falle der Staat niemals die Vertheilung absolut an die Glieder der Gemeinde überlassen, sondern muß sich die Stellung der Recursorgane vorbehalten, wie dieselben sich nach den verschiedenen Steuern verschieden gestalten.

3) Auf das engste hängt mit dieser Stellung der Gemeinde

die Pflicht derselben zur solidarischen Haftung für die Steuerbeiträge der Einzelnen zusammen. Eine solche solidarische Haftung ist da, wo die Gemeinde nur die Erhebung der Steuern als Finanzbehörde hat, eine nicht gerechtfertigte Last, da sie hier im Grunde nur die Executivbehörde ist. Wo sie dagegen auch die Vertheilung hat, da muß im Grunde die Gemeindehaftung für die Einzelsteuer naturgemäß eintreten, da der Act der Vertheilung selbst die Erklärung der Gemeinde ist, daß der Einzelne die ihm zugetheilte Summe zahlen könne, während die Erhebung die Pflicht enthält, den Einzelnen zu nöthigen, daß er auch wirklich zahle, was er zahlen kann. Diese solidarische Haftung bildet daher wieder den Uebergang von der Gemeinde als Finanzbehörde zum Finanzkörper; sie setzt alsdann besondere Bestimmungen und Einrichtungen voraus und ist da, wo sie gut durchgeführt wird, der höchste Ausdruck des communalen Finanzwesens.

Eine Vergleichung dieses communalen Finanzwesens kann daher, wie sich aus allem Obigen ergibt, durchaus nicht blos in den Summen gefunden werden, welche die Gemeinden zahlen oder verbrauchen, sondern wird zuerst und zumeist von den allgemeinen Grundsätzen auszugehen haben, welche über dasselbe in den betreffenden Gemeindegesetzen festgestellt sind. Der Unterschied in dem Finanzwesen wird sich demnach an dem Verhältnisse zu messen haben, in welchem die Grundsätze des Gemeinderechts zu den obigen Principien stehen. Die Eigenthümlichkeit desselben wird sich in der Art und Weise zeigen, wie in dem gegebenen Gemeinderechte jene Bestimmungen aufgenommen und verarbeitet sind.

Die ganze Frage nach diesem Theile des Gemeindefinanzwesens ist eine Frage der Besteuerungspolitik und läßt sich daher in Beziehung auf ihre Ausführung durchaus nur nach den besondern Verhältnissen entscheiden. Die Grundlage dieser Entscheidung ist dabei die Bestimmung des Unterschieds zwischen der Verwaltungs- (politischen) und der Steuergemeinde. Der Regel nach wird die letztere eine größere sein als die erstere, und daher hat man hier vielfach die Bezirksgemeinde mit der Steuergemeinde verwechselt oder, wie Rau, die letztere über die erstere vergessen. Der Unterschied ist jedoch wesentlich; denn die Bezirksgemeinde hat zugleich administrative Aufgaben zu vollziehen, während die Steuergemeinde eben nur die Gemeinde als Finanzbehörde enthält. In dieser Beziehung ist das Gemeindewesen wol in den meisten Staaten noch auf der ersten Stufe,

wo es sich um die bloße Einholung und Abzahlung der directen Steuern handelt (Oesterr. Gemeindegesetz vom 17. März 1849, §. 128: „Dem Bürgermeister obliegt die Einholung und Abfuhr der directen Steuern"). Auf die Steuervertheilung und die solidarische Haft ist die Gemeindegesetzgebung wol noch nirgends eingegangen.

Die finanzielle Organisation der russischen Gemeinde ist von besonderm Interesse.

Die Wirthschaft der städtischen Gemeinden ist in Rußland neu geregelt worden durch die Städteordnung von 1870. Durch dieses Gesetz können die Städte ihren Bewohnern folgende Steuern auferlegen: auf alle Immobilien (Häuser wie Grundstücke, im Bereiche der Grenzen der Städte) bis 10 Proc. des Reinertrags oder 1 Proc. des Kapitalwerthes (die Abschätzung wird durch die Gemeinde selbst vorgenommen); Zuschläge zu allen Staatssteuern auf Handel und Industrie (Patente) bis zu einem gewissen Procentsatze; Auflagen auf alle Schankhäuser, Hotels, Restaurants u. s. w. in bestimmten Grenzen. Die Städte können auch einführen, mit Genehmigung der Regierung: Steuern auf öffentliche Fuhrwerke, Pferde und Equipagen, Hunde. Andere Steuern, wie z. B. Auflagen auf verschiedene Professionen können mit einer besondern Bestätigung der Regierung eingeführt werden. Die Selbstbesteuerung der ländlichen Gemeinden geht noch weiter: für sie gibt es keine gesetzliche Grenze. Die gewöhnliche Steuer ist hier die Kopfsteuer (Capitation), obgleich sie sehr oft von den Mitgliedern der Gemeinden nach den ihnen angehörigen Grundstücken bemessen wird.

Bei dieser finanziellen Selbständigkeit der Gemeinden sind sie verpflichtet, verschiedene vom Staate bestimmte Ausgaben für die locale Verwaltung zu besorgen.

Als Organe der Staatsfinanzverwaltung spielen daher die Gemeinden in Rußland eine große Rolle, indem sie eine große Wirksamkeit in der innern Vertheilung der Staatssteuern ausüben. Die städtischen Gemeinden vertheilen unter ihren Bewohnern die Bausteuer, die in Bruttosumme den Städten auferlegt wird. Die ländlichen Gemeinden vertheilen die Kopfsteuer unter ihren Mitgliedern, und sind verantwortlich für die Sicherheit der Zahlung derselben (gegenseitige Bürgschaft der Gemeinde für alle directen Abgaben).

3) Die Körperschaften und ihr Haushalt.

Die Körperschaften bilden den dritten Theil der Selbstverwaltung. Es ist die Aufgabe der Lehre von der vollziehenden Gewalt, ihre öffentlich rechtliche Natur im Verhältnisse zur Regierung und Gemeinde darzulegen; wir können dieselben daher hier als

bekannt voraussetzen. In wirthschaftlicher Beziehung unterscheiden sie sich aber von Staat und Gemeinde wesentlich dadurch, daß sie nicht blos einen ganz bestimmten einzelnen Zweck zur Aufgabe haben, sondern auch ein eigenes Vermögen besitzen, das rechtlich nur für diesen Zweck verwaltet und verwendet werden darf, und zwar meistens durch eigens dazu bestimmte Organe. Das nun gibt ihnen in der Finanzwissenschaft ihren speciellen Charakter. Denn in der That ist ein solcher Zweck stets zugleich ein öffentlicher, und gehört daher auch dem Staate an. Der Staat kann es daher, sowie dieser Zweck eine wesentliche Verwaltungsaufgabe enthält (z. B. Universitäten, Sammlungen), nicht darauf ankommen lassen, ob die Mittel dieser Körperschaften auch wirklich für jene Zwecke ausreichen; und auf diesem Punkte ist es, wo die Berührungen zwischen beiden beginnen.

Der Ursprung der meisten Anstalten besteht in frommen Stiftungen, die oft aus sehr verschiedenen Gründen und sehr verschiedenen Zeiten herrühren. Diese Stiftungen sind entweder Grundbesitzungen oder sie sind bestimmte Renten. Man nennt sie deshalb auch Fonds. Anfänglich ging die Aufgabe der Anstalten (Schulen, Hospitäler u. s. w.) nicht weiter als ihre Rente. Als die Nothwendigkeit größern Umfangs gefühlt ward, entstand ein zweifaches Verhältniß. Der Staat gab entweder einen Zuschuß zu den Einnahmen und nahm dafür das Recht in Anspruch, auch bei der Verwaltung thätig einzugreifen; oder er zog die Fonds ein, sicherte aus dem Staatseinkommen den Anstalten ihre Rente, erhöhte sie nöthigenfalls und übernahm dafür ganz die Verwaltung derselben. Auf diese Weise ist ein großer Theil solcher Anstalten als selbständige ganz verschwunden und bildet einen nicht mehr äußerlich geschiedenen Theil der Staatsverwaltung. Wo sie aber noch selbständig bestehen, da bilden sie mit ihrer eigenen unter der Oberaufsicht des Staats stehenden Verwaltung den Uebergang von der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung. Es ergibt sich, daß sie nicht blos an sich sehr verschieden sind, sondern es sind sogar in einzelnen Staaten noch solche Angelegenheiten Gegenstand der Anstalten, die in andern bereits ganz oder zum Theil der Staatsverwaltung übergeben sind und daher gar nicht mehr den Finanzen, sondern nur noch der Verwaltung angehören. Es muß daher dieses ganze Gebiet nach den besondern

Verhältnissen der einzelnen Staaten und in diesen wieder na der Besonderheit der einzelnen Körperschaften beurtheilt werde Grundsatz bleibt jedoch stets, daß auch die übrigens selbständi körperschaftliche Verwaltung des Vermögens unter der Oberaufsi des Staats steht, und daß ohne seine Zustimmung keine Ve änderung in der Verwaltung dieses Vermögens stattfinden dar da wo die körperschaftlichen Anstalten den einzelnen Gemeind angehören, werden sie meist von diesen verwaltet oder doch geleit

Auch in Beziehung auf die Körperschaften sind die großen Cult staaten sehr verschieden. In England sind dieselben, wie name lich die Universitäten, von der Regierung vollständig unabhängig u verwalten sich durchaus durch eigene Organe. Vgl. Gneist, „En lische Communalverfassung", K. XI, S. 810 fg. — In Frankrei s. über die Hospices und Hôpitaux, Block, „Dict. de l'adm. v. Ho pices"; Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre 1870". — In Oester reich über die sogenannten „Fonde" Dessary, §. 13 u. 18. Da Verfügungsrecht derselben über Grundeigenthum in Preußen Rönn „Staats-Recht", I, §. 93. Bergius, „Grundsätze der Finanzwissen schaft, §. 12, spricht unter „Institutsvermögen" nur von geistliche Körperschaften.

Die russischen Körperschaftsverhältnisse sind in mehr als ein Beziehung höchst beachtenswerth; ihre finanzielle Bedeutung hat zuer Besobrasof dargelegt.

Die Körperschaften als staatliche Finanzkörper haben zwar kei große Entwickelung in Rußland, wenn wir jedoch hierher die Ständ zählen, so gibt es bis jetzt ständliche Verbände (adeliche Körperschaft in jedem Gouvernement, kaufmännische, bürgerliche u. s. w. in d Städten), die ihre Wirthschaft haben und Auflagen für gewisse g nossenschaftliche Zwecke für ihre Mitglieder auferlegen; alle diese alt wirthschaftlichen Organismen verblassen indeß mit der neuen Entwic lung der Landschaft und der Gemeinde. Die Kirche (griechisch-kath lische) hat viele eigene Einnahmen; sie ist aber bei ihrer abhängig Stellung im Staate bei der staatlichen Verwaltung ihrer Angelege heiten vielmehr ein Staatsinstitut, in allen ihren geistlichen (z. Klöstern) und weltlichen (z. B. Schulen) Einrichtungen als eine fr religiöse Körperschaft. Sie bekommt auch, abgesehen von ihren eig nen Einnahmen (die den finanziellen Charakter von speciellen Fond Dotationen haben), große Summen vom Staatsbudget. Andere vo Staate bevorzugte (römisch-katholische Kirche), beförderte (lutheris Kirche) oder nur geduldete Confessionen (mohammedanische, hebräisch und ihre Einrichtungen (Schulen, Wohlthätigkeitsanstalten) bekomm auch Ausschüsse (Credite) aus dem Staatsbudget. Es ist hier zu e wähnen, daß es in Rußland sehr viel Anstalten gibt, welche von d

Regierung selbst errichtet (wie die Universitäten und alle Staatsschulen) oder von den Privaten angelegt und vom Staate für seine Zwecke benutzt und dafür unterstützt werden (z. B. Pensionskassen der Staatsbeamten, Gelehrte und philanthropische Gesellschaften u. s. w.). Sie beruhen auf zwei Momenten: 1) ihren eigenen Dationen, Fonds, ihren speciellen von der Regierung genehmigten (von der Staatskasse unabhängige) Einnahmen (z. B. Collegiengelder); 2) Zuschüsse (Credite) vom Staatsbudget. Viele solche Staatsanstalten können nicht als Körperschaften (im Sinne z. B. der ständischen Verbände) angesehen werden; sie haben oft keine Spur von corporativen Elementen in sich und sind zuweilen reine Staatsinstitute (wie z. B. verschiedene von der Regierung errichtete Pensions- und Wohlthätigkeitskassen); doch besitzen sie alle gewisse Vorrechte der Autonomie, Selbstverwalung und Unabhängigkeit von der Staatsverwaltung. Viele solche Anstalten (sogar die staatlichen) stehen in Rußland mit dem Staatsschatze und der Staatswirthschaft in einem eigenthümlichen Verhältnisse; ganz in derselben Weise wie die wirklichen Selbstverwaltungskörper. Sie bekommen Zuschüsse von der Staatskasse (für verschiedene Leistungen für das Staats- und Gemeindewohl) und ihrerseits zahlen sie der Staatskasse aus ihren eigenen Quellen Beiträge (Subsidien), Entschädigungen für verschiedene Leistungen und Dienste, die sie von der Staatsverwaltung bekommen (z. B. für die Erziehung der Kinder in Staatsschulen, für polizeiliche Dienste u. s. w.). Diese letztern Zahlungen an den Staat (in Frankreich fonds de concours genannt), oder Beiträge (vertragsmäßig bestimmt), machen im russischen Budget wichtige Posten aus und behaupten die Stelle einer besondern Gruppe von Staatseinnahmen. Ueber die Nothwendigkeit dieser neuen Kategorie in der Classification der Staatseinnahmen (subsidiären Einnahmen des Budgets), s. W. Besobrasof, „Révénus publics de la Russie", S. 31—37).

C. Das Verhältniß des Vereinswesens zur Finanzverwaltung.

Wir dürfen die Natur und die organische Function des Vereinswesens als dritten Theil der vollziehenden Gewalt als bekannt voraussetzen. Es ist selbstverständlich, daß ein so mächtiges Glied des Staats nicht ohne bedeutsame Einwirkung auf die Staatswirthschaft im allgemeinen bleiben kann, und das Gebiet, auf welchem es wirklich eingreift, ist ohne Zweifel das der Verwaltungsvereine, die freilich ihren Schwerpunkt in der Verwaltung haben, und nur indirect für die Einnahmen von Bedeutung

sind. Ebenso erscheinen die Gesellschaften für dieselben nicht als Organe, sondern als einfache Steuersubjecte, indem sie als Unternehmungen Erwerb machen. Ein specielles Verhältniß zur Finanzverwaltung kommt nur in einzelnen Fällen vor; doch ist es nothwendig, und nicht blos der Vollständigkeit wegen, dieselben zu bezeichnen.

Zuerst gibt es Fälle, in welchen gewisse Verwaltungsvereine gewisse Verkehrssteuern für die Finanzen erheben können, wie z. B. Fahrkartenbesteuerungen u. a., doch sind das nur Ausnahmen.

Wichtiger ist dagegen diejenige Form, in welcher sich gewisse Gewerbtreibende zu gemeinschaftlicher Steuerzahlung bei der Verzehrungssteuer vereinen, um die Einzelerhebung mit all ihren Uebelständen zu beseitigen. Das ist die Abfindung, für welche sich eine örtliche Vereinigung mit gemeinschaftlich verwalteter Steuerumlage der Gesammtsumme, Erhebung der repartirten Beträge und solidarischer Haftung, gegenüber den Finanzen bildet. Für diejenigen Steuern, bei denen sie möglich ist (namentlich bei Schlachtsteuern), ist diese Abfindung in hohem Grade empfehlenswerth.

Am bedeutsamsten aber tritt das Vereinswesen bei den Notenbanken als finanzielles Organ auf. Die Verhältnisse, die sich daraus ergeben, gehören allerdings auf dem Continent nur dem Staatscredit an; in England dagegen hat (s. oben) die Bank auch die gesammten Hauptkassen und Geldverwaltung des Staats in der Hand; es ist das der Punkt, wo das geschäftliche Element der Finanzverwaltung neben dem staatlichen zur Geltung kommt, und wird unten seine eigene Darstellung finden.

Zweites Hauptstück.

Die Finanzgewalt und ihr Recht.

(Das Verwaltungsrecht der Finanzen.)

A. Die Finanzgewalt.

Begriff und Entwickelung derselben.

Begriff und Inhalt der Finanzgewalt sind, so unklar auch meist die Vorstellungen von derselben sein mögen, dennoch ungemein einfach; nur müssen allerdings die Grundbegriffe der vollziehenden Gewalt, und namentlich der Unterschied von Gesetz und Verordnung feststehen. Denn die ganze Lehre von der Finanzgewalt ist gar nichts anderes als die Anwendung aller Grundsätze der vollziehenden Gewalt gegenüber dem Gesetze und seinem Rechte innerhalb der Grenzen der Staatseinnahmen. Und hält man das fest, so ist auch das zweite Kapitel, das des Rechts dieser Finanzgewalt, ein durchaus leicht verständliches.

Die Lehre von der vollziehenden Gewalt zeigt, daß die Regierung mit den Gesetzen allein nicht regieren kann. Sie bedarf des Rechts durch ihre Staatsgewalt die Gesetze zu vollziehen, sie zu ersetzen und eventuell sie zeitweise zu suspendiren. Die Gewalt, durch welche sie dies thut, nennen wir im allgemeinen die Verordnungsgewalt. Diese Verordnungsgewalt heißt wieder, insofern ihre Anwendung sich auf die Organisirung bezieht, die Organisationsgewalt; insofern es sich um die wirkliche Vollziehung des Staatswillens gegenüber einem Einzelnen handelt, nennen wir sie Zwangsgewalt. Wir können dies als feststehende Kategorien ansehen.

Diese Regierungsgewalt, die Gewalt der thätigen Verwaltung überhaupt, erscheint nun in jedem Theil der Verwaltung selbständig, und in ihrer bestimmten Beziehung zur Verwaltung der Einnahmen oder der Finanzen nennen wir sie die Finanzgewalt.

Wenn es daher formell ganz klar ist, was die Finanzgewalt ist und bedeutet, so kommt es nun ebenso wesentlich darauf an, ihren

Inhalt — das ist den Inhalt ihrer Verordnungs-Organisations- und Zwangsgewalt anzugeben. Denn es leuchtet ein, daß sie zwar mit allen andern Zweigen der Verwaltung jene Formen der Regierungsgewalt gemein haben, daß aber der Inhalt wie bei den andern so auch bei ihr durch die Natur ihrer speciellen Aufgabe auch ein specieller sein wird.

Dieser Inhalt bedeutet nun denjenigen Theil des Verwaltungsrechts, den die Gesetzgebung der Natur der Sache nach der Finanzgewalt übergeben muß. Dieser Theil — oder das als geltend anerkannte Gebiet derselben — ist nun allerdings nicht blos historisch, sondern auch thatsächlich sehr verschieden, und es erscheint unthunlich, überhaupt eine ganz feste Grenze für das festzustellen, was durch Gesetze hier zu bestimmen ist, und was der Finanzverwaltung und ihrer Verordnungsgewalt überlassen werden muß. Ohne die Geschichte des Verhältnisses zwischen Gesetz und Verordnung hier weiter zu entwickeln, darf es jedoch genügen zu bemerken, daß erst das 19. Jahrhundert sich auch hierüber klar zu werden beginnt. Bis zum 19. Jahrhundert gab es auch für die Finanzen eigentlich gar keinen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung, wie schon früher erwähnt; das Gesetz wird erst selbständig durch die Verfassung, und zwar auch für die Finanzen; allein die gesetzgebende Gewalt im Sinne der Verfassung ist noch viel zu jung, um sich über ihre natürlichen Grenzen gegenüber dem, was sie der Finanzgewalt im eizelnen überlassen muß, einig zu sein. Daher ist nicht blos ein tiefgehender Unterschied zwischen England, wo das Parlament nicht blos Gesetze, sondern auch Verordnungen macht, und dem Continent, wo die Verordnungen selbständig sind, sondern auch auf dem Continent zwischen den einzelnen Staaten, und wenn die Staatsrechtslehrer dereinst ihren traditionellen Standpunkt verlassen und auch vom Verwaltungsrecht reden werden, so werden wir bald erkennen, wie einfach die Sache an sich, und wie unfertig die wirklichen Rechtsbegriffe sind.

Es ist daher von Wichtigkeit, sich über den naturgemäßen Inhalt dieser Finanzgewalt wo möglich einig zu werden; denn erst dann wird man von dem Recht derselben sprechen können.

1) Die finanzielle Verordnungsgewalt.

Was nun zuerst die Verordnungsgewalt betrifft, so hat die Finanzverwaltung unzweifelhaft das Recht auf die Vollzugsverordnung für die bestehenden Finanzgesetze; ihr Princip ist dabei das der Zweckmäßigkeit, und das Zweckmäßige muß ihr darin ganz überlassen bleiben. Sie hat daher unzweifelhaft z. B. bei Steuern die Erhebungstermine, Einrichtungen der Quittungen, Zahlungsformen u. s. w. festzusetzen, bei den Domänen die Art und Weise der Verwaltung zu bestimmen, beim Credit über die Emission der Staatsschuldentitel zu entscheiden, z. B. die Appoints, den Amortisationsplan und namentlich den Emissionscurs endgültig festzusetzen; da in der Regel bei der Aufnahme von Staatsschulden kein Zinsfuß gesetzlich normirt wird, auch den Zinsfuß festzustellen, jedoch unter ihrer Haftung sowol für den angemessenen Zinsfuß als auch für den Emissionscurs in seinem Verhältnisse zum Zinsfuße. Denn trotz der außerordentlichen Wichtigkeit gerade dieses Verhältnisses wird man nie vermeiden können, daß die Finanzverwaltung vermöge ihrer Verordnungsgewalt rechtsverbindlich darüber entscheide, und kann eine solche Entscheidung auch im Falle eines Misbrauchs dieser Verordnungsgewalt nicht angefochten werden. In Beziehung auf die Regalien muß jedoch, da dieselben ihrem Wesen nach stets zugleich der innern Verwaltung angehören, z. B. bei Post und Münze, ein Einverständniß mit dem Ministerium des Innern stattfinden.

Eigentliche oder Verwaltungsverordnungen würden für die Finanzverwaltung nur solche sein, welche im Verordnungswege neue Einnahmequellen dem Staate eröffnen. Das ist im verfassungsmäßigen Staatsrechte beim Steuerwesen gänzlich ausgeschlossen, denn eine Steuer soll nur vermöge eines Gesetzes, also durch Vollzugsverordnung derselben, eingehoben werden. Verwaltungsverordnungen können daher nur stattfinden bei den Domänen und ganz speciellen Unternehmungen des Staats. Sie werden daher stets als Ausnahmsfälle betrachtet werden dürfen und es ist klar, daß gerade in dieser Ausschließung der eigentlichen Verordnungsgewalt des Finanzministeriums die Verfassungsmäßigkeit der Finanzverwaltung überhaupt besteht. Das ist der wesentliche Unterschied zwischen der Vollzugsgewalt der Finanzen

und namentlich der des Innern, bei welcher die eigentliche Verordnungsgewalt der Natur der Sache nach niemals ganz ausgeschlossen sein kann und die Basis des rechtlichen Unterschieds zwischen der absoluten Besteuerung des vorigen Jahrhunderts und der verfassungsmäßigen des gegenwärtigen, ein Punkt, den wir in den bisherigen Bearbeitungen der Finanzwissenschaft gänzlich vermissen.

Dasselbe gilt in anderer Weise von der Nothverordnung. Beim Steuerwesen kann die Nothverordnung sich nie auf die Erhebung einer neuen Steuer beziehen, nicht einmal auf die Anticipation derselben. Ist eine wirkliche finanzielle Noth vorhanden, so besteht das Nothrecht der Finanzgewalt einzig und allein darin, einen außerordentlichen Credit einzugehen, für welchen dann die Finanzverwaltung die Verantwortlichkeit und Haftung übernimmt. Namentlich kann man der Finanzverwaltung nie das Recht zugestehen, einseitig Staatspapiergeld auszugeben, selbst im Falle der Noth. Dagegen muß ihr verstattet sein, in solchem Falle nach ihrem Ermessen die Schuld unter Garantie einzelner Steuern zu contrahiren; jedoch sollte unbedingt der Grundsatz gelten, daß etwaige Anticipationsscheine stets einerseits einen bestimmten Fälligkeitstermin und andererseits einen bestimmten Zinsfuß haben, damit sie von dem Papiergeld unbedingt geschieden bleiben. Das ist das System der englischen Exchequer-Bills, und dieses System sollte eine der Grundlagen der ganzen Finanzgewalt bleiben. Unzweifelhaft müssen solche Bills rechtlich als gültige Obligationen anerkannt werden, natürlich unter Haftung der emittirenden Finanzgewalt. Der wichtigste Fall der Nothverordnung ist aber der der Suspensionen von Bankacten; und zwar kann diese Suspension dann entweder eine Anleihe von seiten des Staats bei der Bank zur Folge haben, oder durch Nothzustände der Volkswirthschaft motivirt sein. Daß für alle Nothverordnungen der Finanzminister verantwortlich ist und daher von der gesetzgebenden Gewalt eine Indemnitybill braucht, ist selbstverständlich.

2) Die finanzielle Organisationsgewalt.

Die Organisationsgewalt in der Finanzverwaltung hat die Aufgabe, den Organismus der Finanzbehörden zu regeln und jedem

einzelnen Organe seine Competenz für die Erhebung der Staatseinnahmen zu verleihen. Nur bei den Regalien muß dies im Einverständnisse mit dem Ministerium des Innern geschehen. Die Sache selbst ist an sich sehr einfach und kann kaum weder bestritten noch misverstanden werden. Nur ein Punkt ist dabei von allgemeinerer Wichtigkeit. Es ist die Frage, ob das Finanzministerium vermöge seiner Organisationsgewalt das Recht hat, den Selbstverwaltungskörpern, namentlich der Landschaft und der Gemeinde, einseitig die Pflicht zur Erhebung gewisser Staatseinnahmen aufzutragen. Dieses Recht hat sie offenbar nicht, weil sie damit in den Organismus dieser Körper selbst eingreift und ihnen Haftungen auferlegt, zu denen die letztern nicht verpflichtet sind. Dagegen hat sie gewiß das Recht, auch ohne Gesetz, nach freier Vereinbarung, denselben solche Competenzen zu übertragen, die dann für Dritte als gültig gelten müssen.

3) Die finanzielle Zwangsgewalt.

Die Zwangsgewalt der Finanzverwaltung hat wiederum einen sehr verschiedenen Inhalt, je nachdem es sich um Domänen, Regalien, Steuern und Schulden handelt. Bei den Domänen besteht sie entweder in der gewöhnlichen Disciplinargewalt gegen die Verwaltungsbeamteten derselben oder bei Verpachtungen natürlich in der gewöhnlichen gerichtlichen Execution. Bei den Regalien erscheint nur die Disciplinargewalt gegen die sie verwaltenden Organe. Bei den Steuern ist sie eigentlich nichts anderes als eben das Executionsverfahren in Steuersachen, das natürlich aus naheliegenden Gründen seine Darstellung im Steuerwesen findet. Bei den Staatsschulden gibt es eigentlich keine Zwangsgewalt, da die Contrahirung von Staatsschulden als ein Privatvertrag mit den darleihenden Häusern oder Einzelnen erscheint und daher bei etwaiger Nichtinnehaltung der Verpflichtungen von seiten der contrahirenden Parteien nach den Bestimmungen der Emission die gerichtliche Entscheidung bei vorkommenden Streitigkeiten eintreten muß.

Die hier aufgestellten Grundsätze über die Finanzgewalt bilden nun das Object des Finanzrechts und liefern ihrerseits den

Beweis, daß man auch die Finanzwissenschaft künftig nicht ohn die Lehre vom Verwaltungsrechte, und speciell vom verfassungsmäßigen Regierungsrechte, wird behandeln können.

Ueber dem Standpunkt der bisherigen Literatur s. oben unter Staatswirthschaftsrecht. Von einer „Finanzhoheit" wird wol jetzt niemand mehr reden. Schon das Obige, mehr noch aber das Folgende, zeigt, daß man in unserer Zeit auch keine Finanzwissenschaft ganz versteht, ohne sich über das verfassungsmäßige Staatsrecht klar zu sein.

B. Das Finanzrecht.

Begriff und Inhalt. Vergleichung des Rechts der europäischen Staaten.

Das, was wir nunmehr das Finanzrecht, das Recht der Finanzgewalt nennen, entsteht nun wie das Verwaltungsrecht überhaupt, indem die Finanzgewalt in Verordnung, Organisation und Zwang dem Rechte des Finanzgesetzes gegenüber gedacht wird, und enthält das Recht für alle diejenigen Fälle, in denen eine Verletzung des gesetzlichen Rechts durch das Verordnungsrecht entsteht, sowie die Grundsätze für den Schutz und die Herstellung des erstern. Die Finanzwissenschaft ist nun wohl berechtigt, die allgemeinen Grundsätze für diesen so hochwichtigen Theil des öffentlichen Rechts als bekannt vorauszusetzen. Indeß erscheint es bei dem gegenwärtigen Zustande unserer Staatsrechtslehre nicht unpraktisch, dieselben zum Zwecke ihrer Anwendung auf unser specielles Gebiet mit einigen Worten zu charakterisiren.

Die Grundlage ist, daß die Verordnung dem Gesetze unterworfen sein soll, und daß sie daher mit dem Inhalte desselben niemals in Widerspruch treten darf, ohne eine Rechtsverletzung zu erzeugen. Soweit sie jedoch nicht in einem solchen Widerspruch mit dem positiven Gesetze steht, bildet sie an und für sich ein geltendes öffentliches Recht. In jedem Falle kann sie aber Gehorsam verlangen, indem man es dem Einzelnen nicht überlassen kann, nach seiner subjectiven Anschauung einen Widerspruch zwischen Gesetz und Verordnung anzunehmen. Dagegen nun ist die Regierung im allgemeinen für ihre Verordnungen verant-

ortlich, soweit es sich um den Geist derselben handelt, und aftet, wenn dieselben ein gesetzlich gewährtes Recht verletzen. Das Mittel, die Verantwortlichkeit zur Geltung zu bringen, liegt n der Stellung der Volksvertretung; die Haftung dagegen wird urch die Klage und die Beschwerde geltend gemacht, die aber beide keinen Suspensiveffect haben. Die Klage entsteht, wenn eine Verordnung ein gesetzlich gewährtes Recht verletzt, die Beschwerde, wenn sie entweder Interessen angreift, oder wenn eine Verfügung mit einer Verordnung in Widerspruch tritt. Das sind die allgemeinen Grundsätze.

Die große Aufgabe des Verwaltungsrechts beruht nun darauf, diese in jedem einzelnen Gebiete der Verwaltung durchzuführen. Die Beziehung derselben auf das Recht der Finanzgewalt ergibt im wesentlichen folgende Resultate.

1) Die Verordnungsgewalt der Finanzverwaltung hat einerseits zum Object die Gesammtheit von Verhältnissen, in denen der Staat vermöge seiner Finanzverwaltung als wirthschaftliche Einzelpersönlichkeit mit den Einzelnen in Verkehr tritt und gegenseitige Rechte und Verbindlichkeiten eingeht. Als solche wirthschaftliche Einzelpersönlichkeit heißt der Staat der „Fiscus" oder das „Aerar". Das Recht, welches für den Fiscus (oder das Aerar) in allen diesen Beziehungen des wirthschaftlichen Verkehrs gilt, ist grundsätzlich kein anderes als das bürgerliche Recht überhaupt. Es ist eins der großen Verdienste des Römischen Rechts, diesen privatrechtlichen Begriff des Fiscus der ganzen germanischen Rechtsbildung klar gemacht und den Fiscus streng vom Landesherrn und den landesfürstlichen Privatrechten geschieden zu haben. Diese Scheidung haben die Juristen des Römischen Rechts seit dem 16. Jahrhundert mit entschiedener Hartnäckigkeit festgehalten und dadurch dem wahren Sinne des Finanzrechts wesentlich vorgearbeitet. Allein dieser ganze Begriff findet doch nur seine Hauptanwendung in der Verwaltung der Staatsgüter und ihren wesentlich privatrechtlichen Verhältnissen, während bei den Regalien und Steuern derselbe nur ausnahmsweise zur reinen ungetrübten Geltung kommt. Denn in der That ist eine Forderung des Staats aus dem Titel einer Steuer genau genommen keine fiscalische, sondern eine Forderung der staatlichen Finanzverwaltung. Das Interesse an einer guten Verwaltung der Domänen ist ein Privat-

interesse des Staats, das Interesse an einer guten Steuerverwaltung aber ein allgemeines, und es ist daher falsch, wenn man, wie es nur zu häufig geschieht, das letztere mit dem Namen des erstern, das allgemeine Interesse der Finanzverwaltung mit dem der fiscalischen Rücksichten u. s. w. bezeichnet; und das ist nicht blos theoretisch vollkommen unbestreitbar, sondern es ist auch praktisch von um so höherer Wichtigkeit, je klarer man den Unterschied zwischen dem bürgerlich rechtlichen und öffentlich rechtlichen Klage- und Proceßrecht durchführt, auf welchem das ganze verfassungsmäßige Regierungsrecht beruht. Denn es ist kein Zweifel, daß grundsätzlich für alle wie immer gearteten fiscalischen Rechte in diesem ganz bestimmten Sinne des Worts einzig und allein das allgemeine bürgerliche Recht, das allgemeine bürgerliche Gerichtsverfahren und die allgemeine bürgerliche Executionsordnung gelten müssen. Jedes privilegium fisci ist daher an und für sich falsch; es ist gar kein denkbarer Grund, weshalb der Staat, wenn er als Privatmann auftritt, nicht auch als Privatmann gerichtlich behandelt werden sollte. Die ganze Tradition von den juribus et privilegiis fisci stammt einzig und allein daher, daß man den Staat in seiner Function als steuererhebende Finanzgewalt mit dem Staate als Privateigenthümer unklar verschmolz. Allerdings gehört eine strenge und sehr objective Auffassung des Verwaltungsrechts dazu, diese Scheidung durchzuführen und in der Praxis festzuhalten, und es ist von großem Interesse, zu sehen, wie sich das in den verschiedenen Staaten Europas verschieden gestaltet hat. Während nämlich in England zuletzt alle Klagen auf Privatklagen hinauslaufen, auch in Steuerrechtsfragen (s. unten), hat Frankreich in seinem système des Contentieux, wie wir es in der „Vollziehenden Gewalt“, 2. Aufl., Bd. I, S. 414 fg., dargestellt haben, vermöge seines die ganze Verwaltung durchdringenden bureaukratischen Princips es dahin gebracht, Begriff und Recht des Fiscus vollständig zu verwirren und unzweifelhafte Privatrechtsangelegenheit der rein bureaukratischen Verhandlung und Entscheidung zu unterwerfen. In Deutschland dagegen ist der privatrechtliche Charakter der Finanzverwaltung oder des Staats in diesen Beziehungen allerdings, wie wir glauben, praktisch durchgeführt, nur daß der Ausdruck Fiscus und Fiscalgewalt hier theoretisch zum großen Nachtheile der Klarheit nur zu häufig auf

Regalien und Steuern bezogen wird. Es wäre daher zu wünschen, daß man künftig die Gebiete des Finanzrechts auch in der Theorie streng geschieden hielte und auch die Ausdrücke Fiscus und Aerar nur auf die privatrechtlichen Beziehungen des Staats angewendet würden, weil man erst dann das Princip und das Wesen des sogleich darzulegenden öffentlichen Klage- und Beschwerderechts ganz zu würdigen im Stande ist.

Wir können daher kurz das Finanzrecht des Fiscus oder des Aerars als das eigentlich bürgerliche Recht der Finanzverwaltung bezeichnen. Wesentlich anders verhält es sich mit den beiden folgenden Gebieten.

2) Das zweite Gebiet ist das der Regalien. Hier vermischt sich die Function der Finanzverwaltung, wie bei Post, Münzwesen, Eisenbahnen, so innig mit der der innern Verwaltung, und genau genommen ist jede Forderung der Finanzen, die aus den einzelnen Acten der Leistungen und Regalien entsteht, so abhängig von diesen eigentlich der innern Verwaltung angehörigen Leistungen, daß ein besonderes Recht der Finanzen auf die aus jenen Leistungen entspringenden respectiven Zahlungen der Einzelnen kaum zu unterscheiden sein dürfte. Wir glauben daher, daß das Verwaltungsrecht der Regalien der innern Verwaltung zu überweisen ist, mit dem dazu gehörigen öffentlichen Klage- und Beschwerderechte. Nur ist das festzuhalten, daß das Recht des Staats auf die Regalien an sich eben kein Finanzrecht ist, sondern ein inneres Verwaltungsrecht. Wenn man bisher diese Regalien selbst als jura fisci bezeichnete, weil allerdings ihre Ausübung eine Einnahmsquelle war und ist, so beweist das nur, daß man das Verwaltungsrecht der innern Verwaltung von dem der Finanzen nicht zu scheiden verstand. Das dagegen müssen wir andererseits festhalten, daß, wo die vom Gesetz bestimmte Leistung des Einzelnen für die individuelle Benutzung eines Regals, wie z. B. bei der Post, wirklich geschehen ist, derselbe ein Privatrecht gegen die Finanzen erwirbt, welches nach allgemeinem bürgerlichen Rechte zu verhandeln und zu entscheiden ist, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften über Leistung und Haftung bestehen. Dabei müssen wir freilich für die Praxis darauf hinweisen, daß, weil vielfach namentlich Post- und Münzwesen dem Finanzministerium untergeordnet waren, die Vorstellung allgemein ist und auch ge-

setzlichen Ausdruck gefunden hat, daß etwaige privatrechtliche Streitigkeiten in diesem Gebiete der gerichtlichen Entscheidung entzogen und den Behörden übergeben worden sind. Natürlich wird sich dies auf die Dauer nicht durchführen lassen, und an die Stelle des administrativen Verfahrens das folgende gerichtliche eintreten.

3) Das dritte Gebiet ist nun das der **eigentlichen Steuern**, und hier liegt allerdings der Schwerpunkt der ganzen Frage des Finanzrechts, die nur von dem Gesichtspunkte des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts zu entscheiden ist.

Die Darstellung der Finanzgewalt zeigt nämlich, daß bei der Besteuerung stets zwei Elemente concurriren; einerseits das Gesetz, im Namen dessen allein die Steuerpflicht entsteht, und andererseits die Verordnung, welche die Vollziehung derselben anordnet. Es sind daher bei der Steuerverwaltung auch zwei Fälle möglich. Es kann einerseits die Verordnung der Finanzgewalt gegen das Gesetz verstoßen und dieselbe von dem Einzelnen einen ungesetzlichen Betrag erheben, und es kann andererseits die einzelne Executive der Finanzen in ihren Verfügungen und Maßregeln mit der allgemeinen Verordnung des Finanzministeriums in Widerspruch treten oder wirthschaftliche Interessen bedrohen. Die Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts entscheiden nun beide Fälle in sehr einfacher Weise: Es ist grundsätzlich falsch, daß das Finanzministerium auch in dem Falle entscheide, wo der Einzelne behauptet, daß von ihm eine **ungesetzliche** Steuer erhoben sei, gleichviel ob es sich um die Steuer selbst oder nur um ihren Betrag handelt; ebenso wenig kann das Finanzministerium endgültig entscheiden, wo die Verfügungen seiner Organe mit den Gesetzen in Widerspruch stehen. In allen diesen Fällen tritt vielmehr, wie es die vollziehende Gewalt zeigt, das **Klagerecht** des Einzelnen gegen die Finanzgewalt ein, und wir sind auch hier der entschiedenen Ueberzeugung, daß in einem solchen Falle nur das bürgerliche Gericht zu entscheiden habe. Dabei ist allerdings festzuhalten, daß eine solche „Klage" des Betreffenden vor Gericht nicht einen Suspensiveffect besitzen darf; das heißt, es muß der Einzelne auf Verordnung der Finanzgewalt vorderhand unweigerlich zahlen, wobei ihm das Regreßrecht gegen die Finanzverwaltung offen steht, welches er eben durch die Klage geltend macht.

Allerdings empfiehlt es sich dabei aus praktischen Gründen, bei directen, also sich regelmäßig wiederholenden Steuern, statt der baaren Rückerstattung eine Gutschreibung für die nächste Steuerquote einzuführen; bei indirecten Steuern dagegen muß baare Rückzahlung erfolgen. Handelt es sich jedoch nicht um eine behauptete Verletzung eines bestehenden Gesetzes des Steuerwesens, sondern nur um die einer Verordnung der Finanzverwaltung durch ein untergeordnetes Organ derselben, so findet die Beschwerde gegen das letztere mit ihren drei Instanzen innerhalb der Regierung, wie bei jeder andern Beschwerde, nach den Grundsätzen, welche in der vollziehenden Gewalt über das Beschwerdeverfahren aufgestellt worden sind, statt. Es ist unserer Meinung nach gar kein Grund vorhanden, für diese Fragen und Verhandlungen eigene Gerichte zu bilden; für das Klagerecht sind unzweifelhaft die ordentlichen Gerichte competent, für die Beschwerde die höhere Behörde. Nur auf Einem Punkte ist die Sache etwas zweifelhaft; das ist da, wo es sich um Steuervertheilung (Repartitionssteuern) durch selbstgewählte Organe der Besteuerten handelt, und der Einzelne sich durch den Ausspruch derselben verletzt oder zu schwer belastet glaubt. Hier nun muß man scheiden. Soweit es sich nämlich um die Formen des Verfahrens handelt, welche gesetzlich festgesetzt sind, tritt offenbar das Recht der Klage ein; jedoch kann der Betheiligte auch hier den Weg der Beschwerde wählen, was dann der prorogatio fori gleichkommt. Wo dagegen der Streitpunkt in der Sache selbst, der Bestimmung des Steuersatzes für den Einzelnen liegt, da ist das vertheilende Organ selbst ein vollziehendes, und der Einzelne muß daher in einem solchen Falle unzweifelhaft sich an die Finanzverwaltung wenden statt an das ordentliche Gericht. Eben deshalb sollte stets das von der erstern einzuschlagende Verfahren ein gesetzlich normirtes sein, namentlich in Beziehung auf die der ganzen Vertheilung zu Grunde liegende Schätzung; und es ist kein Zweifel, daß, je weiter wir in dem System der Selbstbesteuerung fortschreiten, um so mehr sich auch dieses System des „Verfahrens bei Einschätzungsbeschwerden", wie wir es nennen möchten, ausbilden wird. Alle diese Punkte zusammengenommen bilden nun das Finanzrecht der Finanzgewalt als praktischen Theil des verfassungsmäßigen Verordnungs- und Vollziehungsrechts. Die obige

Darstellung wird aber schon für sich klar gemacht haben, daß dasselbe nur langsam und bei den verschiedenen Verfassungszuständen der Völker verschieden ausgebildet ist. Wir lassen daher eine kurze Charakteristik der gegenwärtigen Gestaltung desselben hier folgen.

Das Verhältniß, in welchem sich das Finanzrecht der europäischen Staaten entwickelt hat, gehört zu den bedeutsamsten Theilen der Geschichte ihres öffentlichen Rechts, und keine Finanzwissenschaft sollte künftig ihre Aufgabe gelöst glauben, wenn sie nicht dieses Gebiet in seinen Grundzügen behandelt hat. Auch hier sind die Hauptstaaten Europas wieder wesentlich voneinander verschieden. Nur muß man festhalten, daß das Finanzrecht einerseits ohne das Verwaltungsrecht und andererseits ohne das Steuersystem derselben nicht dargestellt werden kann. Die Elemente desselben sind folgende.

Was zunächst England betrifft, so ist das Princip seines Finanzrechts bekanntlich unbedingt das des grundsätzlich ausgebildeten verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts mit Verantwortlichkeit, Klage und Beschwerde. Es ist über die erstere und ihr Verhältniß zur englischen Verfassung nichts hinzuzufügen. In Betreff der Steuern dagegen ist festzuhalten, daß England kein systematisch ausgebildetes Steuerwesen hat und daß daher der Grundsatz des eigentlichen Finanzrechts auch nicht einheitlich hat ausgebildet werden können. Der Charakter des englischen Finanzrechts besteht vielmehr darin, daß jede einzelne Steuer ihr eigenes, gesetzlich anerkanntes Beschwerde- und Klagerecht besitzt, da für Englands Recht nicht das gesammte Steuersystem, sondern nur jede einzelne Steuer als solche Gegenstand selbständiger Bewilligung und mithin eines selbständigen Gesetzes ist. Das Steuerrecht hat nun Gneist in seinem „Englischen Verwaltungsrecht" (Bd. 2, von S. 780 an) für jede dieser Steuern, und zwar mit Recht in engster Verbindung mit der gesammten Steuererhebung und ihren Organen, erschöpfend dargestellt. Der Grundzug dieses Finanzrechts ist, daß jede Steuer ihre Steuerverwaltung hat und daß in dieser Steuerverwaltung zugleich das Organ und die Competenz für das Beschwerderecht gegeben ist, während wieder da, wo der Einzelne sein gesetzliches Recht verletzt glaubt, ihm das eigentliche Klagrecht, jedoch auch hier je nach der Steuer vor dem einen oder dem andern Gerichte zusteht. Diesem englischen System fehlt daher im Grunde nichts als die Einheit seiner leitenden Grundsätze und seiner Organisation — und dieses wieder mangelte, weil England fast ohne finanzielle Literatur ist.

Ganz anders ist es in Frankreich. Wir setzen auch für Frankreich das öffentliche Recht der Ministerverantwortlichkeit als bekannt voraus; von besonderm Interesse ist dagegen sein System des eigentlichen Finanzrechts. Dieses nun beruht auf dem wesentlichen Unterschiede des Rechts in den drei oben von uns angegebenen Punkten. Aus Gründen,

welche wir in der Darstellung der vollziehenden Gewalt über das Beamtensystem Frankreichs gegeben haben, hat das französische Recht selbst in den Fällen, wo die Regierung als wirthschaftliche Einzelpersönlichkeit mit Verträgen aller Art sowol aus der Verwaltung der Domänen als aus dem Privatverkehr, Käufen, Verkäufen und Lieferungen auftritt, den Gerichten die Competenz der Entscheidung entzogen und alle aus solchen Rechtsgründen entstandenen Streitigkeiten den Verwaltungsbehörden überwiesen. Natürlich gab es aber in diesem weiten Gebiete dennoch Fälle, wo das Eingreifen des reinen Privatrechts zu unzweifelhaft war, um einfach beseitigt werden zu können. So entstand gerade für die wirthschaftlichen Rechtsfragen der Finanzverwaltung jenes Frankreich eigenthümliche Gebiet der Contentieux, das wir im verfassungsmäßigen Regierungsrecht ausführlich dargestellt haben und worauf wir hier einfach verweisen dürfen. Das Princip der Contentieux ist, daß die Behörde (der Préfet) das Recht hat, jede Streitigkeit, bei der es sich um Interessen und rechtliche Verpflichtungen der Finanzen handelt, einfach von den Gerichten abzuberufen und sie einseitig zu entscheiden. Von ihm geht in diesen Fällen die Appellation an den Conseil d'État, in der Section des Contentieux. S. „Vollziehende Gewalt", I, 424 fg. Während in diesen Fällen das Recht der gerichtlichen Verfolgung wenigstens zweifelhaft ist, ist es in dem zweiten Gebiete, der Ausübung der Regalien, unbedingt ausgeschlossen, und die betreffenden Behörden entscheiden unbedingt allein. Bei den Steuern aber tritt ein doppeltes Verhältniß ein. Wir müssen hier die Repartitionssteuern von den unmittelbaren Steuern unterscheiden. Bei den Repartitionssteuern werden die entstehenden Fragen, aber nicht blos die eigentlichen Rechts-, sondern auch die Vertheilungsfragen von dem Conseil de préfecture in erster Instanz entschieden; bei den individuell angelegten Steuern tritt dagegen in erster Instanz die Entscheidung der Präfectur ein; von beiden Entscheidungen geht die Appellation an die Cour des Comptes, die eine ziemlich verwickelte, historisch entstandene Competenz hat. Aus allen diesen Bestimmungen hat sich eine selbständige Jurisprudenz gebildet, die einen nicht unwesentlichen Theil der Jurisprudence administrative bildet. Vgl. speciell Dumesnil, „Traité de la législation spéciale du trésor public" (1846), und Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 69 fg.

Diese französische Auffassung ist nun zwar vielfach maßgebend geworden für das Finanzrecht Deutschlands; dennoch hat das letztere einen selbständigen Charakter. Zunächst jedoch muß bemerkt werden, daß Deutschland auch hier einer selbständigen verwaltungsrechtlichen Literatur erst entgegengeht und auf diese Weise hinter England in seinen Principien und hinter Frankreich in der Ausführung derselben zurücksteht. Deutschland theilt sich in Beziehung auf das Finanzrecht in zwei große Gebiete, denen jedoch Ein Grundsatz ge-

meinsam ist. In ganz Deutschland gilt im wesentlichen Unterschiede von Frankreich das allgemeine Princip, daß für privatrechtliche Streitigkeiten aller Art der Staat als Privatperson gegenüber dem Einzelnen zu Gericht zu stehen habe; das ist der eigentliche Begriff des Fiscus, der leider durch Vermischung mit der Finanzverwaltung wieder vielfach unklar wird. (Vgl. z. B. Zöpfl, „Deutsches Staatsrecht", II, §. 488.) Gemeinsam ist ferner etwa mit Ausnahme Preußens der Mangel an gesetzlichen irgendwie ausreichenden Bestimmungen, sodaß hier der Wissenschaft noch ein weites Feld der Bearbeitung offen steht. Soweit das Finanzrecht aber die Verhältnisse der Finanzverwaltung betrifft, also in den zwei von uns erwähnten Gebieten der Regalien und der Steuern, treten die beiden Gruppen ziemlich deutlich auseinander, die norddeutsche, an ihrer Spitze Preußen, und die süddeutsche, an ihrer Spitze Oesterreich, da das Deutsche Reich kaum noch Finanzen, geschweige denn ein Finanzrecht hat. Das Recht der erstern hat allerdings den Vorzug, unzweifelhaft klar zu sein; dasselbe ist zuerst und am klarsten formulirt im „Preußischen Allgemeinen Landrecht", II, §. 78, 79, dessen Bestimmungen durch die Verordnung vom 26. December 1808 aufs neue festgestellt und erweitert worden sind; vgl. darüber Rönne, „Staats-Recht", I, §. 56. Die Principien sind einfach und sehr bestimmt. Jeder Rechtsweg ist ausgeschlossen und nur der Weg der Beschwerde zulässig, ja es erscheint sogar als eine Concession, daß der Betreffende, der sich verletzt glaubt, überhaupt darüber gehört werden soll. Derselbe Grundsatz gilt auch für das Finanzrecht der Selbstverwaltungskörper. Sogar die Rheinprovinzen haben für ihre Conseils de préfecture in Steuerfragen keinen Ersatz bekommen; die Finanzbehörde entscheidet allein und souverän. Es ist das einer von den trüben Resten aus jener Zeit, in welcher Gesetz und Verordnung auch in Preußen noch ohne rechtlichen Unterschied bestanden, und es ist merkwürdig, daß die Verfassungsbildung, erschöpft in Untersuchungen über allgemeine Verfassungsprincipien, auch dieses Gebiet des freien Verwaltungsrechts nicht untersucht hat. So hat Pfeiffer bei aller Breite seiner Darstellung keinen einzigen Paragraphen für das Steuerrecht gefunden; von Umpfenbach gar nicht zu reden, ebenso wenig von Bergius; aber auch Hoffmann in seiner „Lehre von den Steuern" läßt die ganze Frage unberührt. Die übrigen Staaten Norddeutschlands haben unsers Wissens überhaupt keine Gesetze darüber und glauben mit dem Grundsatze zu genügen, daß der Fiscus unter dem Privatrechte stehe. Nicht unwesentlich mag dazu der Umstand beigetragen haben, daß überhaupt das ganze Steuerwesen der norddeutschen Staaten nur in vereinzelten und sehr seltenen Fällen Gegenstand einer organischen Gesetzgebung geworden ist, sodaß wir von den meisten Staaten das Steuersystem überhaupt nicht kennen. Einer Rechtsliteratur und Rechtsbildung fehlte daher allerdings ihre erste Voraussetzung, eine Steuergesetzgebung, und

dadurch ist es erklärlich, daß man zum Steuerrechte nicht gelangen konnte; die tiefere Entwickelung der Verfassung wird auch dieses Gebiet nicht unberührt lassen. Was den Süden Deutschlands betrifft, so besteht sein Finanzrecht nur noch in dem ersten Versuche, neben der Finanzbehörde ein eigenes Steuergericht hinzustellen. Diesen Versuch verdanken wir der Idee des französischen Conseil de préfecture, die in den Verwaltungsgerichten in Baden 1863, Würtemberg und zuletzt Oesterreich eine wenigstens dem Princip nach erweiterte neue Gestalt gefunden hat. Was speciell Oesterreich betrifft, so ist das „Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts" ein Beweis davon, wie unklar man sich diese Verhältnisse gedacht hat. Das Reichsgericht hat endgültig zu entscheiden über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte, nachdem die Angelegenheit „im gesetzlich vorgeschriebenen administrativen Wege ausgetragen worden ist". Erstlich existirt kein gesetzlich vorgeschriebener administrativer Weg, zweitens kann über eine ausgetragene Angelegenheit nicht noch einmal entschieden werden, endlich aber fragt es sich eben, ob eine Verletzung eines Steuergesetzes Verletzung eines verfassungsmäßigen Rechts ist. Daneben hat das weitere Staatsgrundgesetz vom selben Datum „Ueber die richterliche Gewalt" im Artikel 15 bestimmt, daß jeder, „der durch eine Entscheidung einer Verwaltungsbehörde (also offenbar auch einer Finanzbehörde) in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, seine Ansprüche vor dem Verwaltungsgerichthofe im öffentlichen und mündlichen Verfahren geltend machen kann".

Dieser Verwaltungsgerichtshof hat daher absolut dieselbe Competenz wie der Reichsgerichtshof; beide sind inappellabel, beide entscheiden dem Princip nach auch in Steuerfragen, beide entscheiden auch endgültig über ihre eigene Competenz, und die Verwirrung wäre daher eine ziemlich unlösliche, wenn der Verwaltungsgerichtshof überhaupt ins Leben getreten oder der Reichsgerichtshof auch nur im Stande wäre, den tausendsten Theil der Rechtsfragen zu erledigen, die an ihn gebracht werden können, da er seiner ganzen Natur nach nur für jeden einzelnen Fall berufen wird und trotzdem ganz allein für alle Rechtsstreitigkeiten aller Gebiete der Verwaltung in allen Theilen des Reichs functioniren soll. Das Ganze ist also offenbar eine durchaus unpraktische Ausführung eines durchaus praktischen Gedankens. Dagegen ist das, was wir das eigentliche Fiscalrecht nennen, in Oesterreich sehr gut geordnet. Das Princip, daß in allen vertragsmäßigen Fragen der Staat als Einzelpersönlichkeit behandelt wird, ist unbezweifelt anerkannt und hat seinen organischen und sogar amtlichen Ausdruck gefunden in dem Systeme der Finanzprocuratur, der zum Theil wieder die Idee des Conseil d'État zum Grunde liegt. Die österreichische Finanzprocuratur ist die amtliche Rechts-

anwaltschaft des Staats. Ihre bisjetzt mit gutem Rechte au recht erhaltene Organisation ist durch die Verordnung vom 16. Febru 1855 gegeben. Sie hat zur Aufgabe, zuerst den Fiscus in all Fällen direct zu vertreten, wo kein Advocat gebraucht wird; sie h zweitens als ihre Hauptsache über alle von der Finanzverwaltun einzugehenden Verträge vorher ein Rechtsgutachten abzugeben un bei der Schließung derselben als Consulent der Verwaltung mitz wirken; endlich hat sie ausdrücklich schon durch die Verordnung vo 13. August 1851 die rechtliche Vertretung des gesammten Staat vermögens. — Wie sich alle diese Fragen in den übrigen de schen Staaten verhalten, wissen wir nicht. Denn auch hier gibt zwar eine deutsche Finanzwissenschaft, aber keine Finanzwissensch Deutschlands.

In Rußland hatte der Fiscus früher auch in reinen Priva rechtsfragen bedeutende Vorrechte; seit der Reform der Justiz vo 1863 ist derselbe dagegen allen Privatpersonen in dieser Beziehun vollkommen gleichgestellt. Die Regierung gebraucht bei Rechtsstreitig keiten entweder eigene Advocaten, oder nimmt sie aus der Zahl de übrigen. Dagegen steht Rußland für Regalien und Steuern genau auf dem Standpunkte des Continents; es kennt kein Klage-, sonder nur ein Beschwerderecht, über welches dann im Finanzministerium der Finanzrath — eine Art Conseil de préfecture — entscheide kann; thatsächlich entscheiden auch hier die Departementschefs. For mell hat freilich doch jeder das Recht, sich mit einer Klage an der Senat zu wenden, der wie der Conseil d'État als höchste Ver waltungsinstanz functionirt; doch ist es klar, daß dies praktisch nur wenig ausführbar ist. — Gegen die Selbstverwaltungskörper gibt es dagegen ein Klagerecht; der Senat entscheidet übrigens, wie der Conseil d'État, auch bei Competenzconflicten. Auch Rußland ist somit von dem Grundsatze des Klagerechts noch ebenso weit entfernt, als die Staaten des Continents.

II.

Die Staatseinnahmen.

Begriff.

Die Staatseinnahmen bilden nun die Gesammtheit der Einnahmen des Staats, insofern dieselben durch die Thätigkeit der soeben dargelegten Finanzverwaltung zur Deckung der Bedürfnisse der Staatsverwaltung hereingebracht werden.

Die Staatseinnahmen sind nun allerdings ihrem allgemeinen Wesen und Inhalt nach zu allen Zeiten gleich; allein sie sind in Gestalt, Ordnung und Inhalt im einzelnen wieder so verschieden und so reichhaltig und greifen andererseits in die Volks- und Einzelwirthschaft so tief hinein, daß jeder Theil derselben eine selbständige Behandlung fordert.

Die allgemeine Auffassung der Staatseinnahmen ist in den selbständigen Begriffen gegeben:

Die Finanzwissenschaft hat es mit der Natur und mit dem durch diese Natur gegebenen Inhalte derselben zu thun.

Die Finanzkunde zeigt Zustand, Art und Maß derselben in einem gegebenen Staate.

Die Finanzgeschichte endlich weist aus den einzelnen Thatsachen und ihrer historischen Reihenfolge nach, daß mit der innern Entwickelung der Staaten die gleichmäßige, organische und der Idee der Staatswirthschaft entsprechende Benutzung aller Quellen der Staatseinnahme naturgemäß Hand in Hand geht. Erst dieser Nachweis der organischen Entwickelung nach diesem

Ziele macht aus den historischen Angaben über das wechselnde Finanzwesen eine Finanzgeschichte im höhern Sinne des Worts. Eine solche Finanzgeschichte hat jeder Staat; sie ist von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet ein Theil der Geschichte der Civilisation, und es ist weder möglich, sich über ihr Interesse, noch über ihre praktische Bedeutung einen Augenblick zu täuschen.

Sowie man dagegen von diesen allgemeinen Begriffen auf die einzelnen Theile der Sache eingeht, ergibt sich allerdings ein anderes Bild. Und erst bei diesem fängt dasjenige an, was wir den Inhalt der Finanzwissenschaft im eigentlichen Sinne zu nennen pflegen.

Die Elemente des Systems der Staatseinnahmen.

Das System der Finanzen beruht auf den wirthschaftlichen Grundverhältnissen, welche dem Staate seine Einnahme geben. Sie zerfallen in drei große ihrer Natur und ihrer Benutzung nach wesentlich verschiedene Gruppen, die wir zuerst formell betrachten.

Das erste ist das wirthschaftliche Einkommen des Staats. Wirthschaftliches Staatseinkommen ist alles dasjenige, was durch eine auf die Erzeugung desselben gerichtete wirthschaftliche Thätigkeit des Staats und seiner Organe hervorgebracht wird. In Beziehung auf diese Quelle gelten daher für den Staat im wesentlichen dieselben Grundsätze, welche überhaupt für jede wirthschaftliche Thätigkeit gelten. Das Finanzprincip ist hier daher ein ökonomisches, und die Ergebnisse der Verwaltung hängen von der privatwirthschaftlichen Tüchtigkeit mehr als von staatswirthschaftlicher Richtigkeit ab. Die beiden Hauptquellen des wirthschaftlichen Einkommens des Staats sind das Staatsgut und die Regalien, die natürlich ihre eigene Darstellung fordern.

Das zweite ist das wirthschaftliche Einkommen des Einzelnen, das in der Form der Steuer zu einer Einnahme für den Staat wird. Bei der Steuer gelten wesentlich andere Grundsätze als bei Domänen und Regalien; sie ist der wichtigste Theil aller Staatseinnahmen und bildet ein ganzes System von Finanzquellen, die im ganzen wie im einzelnen besondere Beachtung fordern.

Die dritte Quelle endlich ist der Staatscredit, der in seinen Grundsätzen zwar auf dem allgemeinen Wesen des Credits, in seinen Voraussetzungen aber auf jenen beiden ersten Quellen und ihrem Verhältnisse zu den Ausgaben beruht, sodaß im Grunde beim Staatscredit die Quelle desselben die ganze Staatswirthschaft ist und somit die Wirthschaft des Staats als eine Quelle ihrer eigenen Einnahmen erscheint.

Es leuchtet nun ein, daß die thatsächlichen Verhältnisse des Staatslebens praktisch jenen drei Quellen der Einnahmen vielfache Gestaltungen geben.

In der That sind jene drei Grundformen nicht etwa blos formale Kategorien der Theorie, sondern sie bedeuten vielmehr große historische Grundverhältnisse und bezeugen zugleich in ihrer Vertheilung und Ordnung den Charakter der großen Culturvölker so bestimmt, daß sie nicht blos als ein wesentlicher Theil der Staatswissenschaft, sondern, wie wir sagen möchten, auch der Wissenschaft des Staatenlebens betrachtet werden müssen.

Während nämlich jeder Theil der Einnahmen seine Geschichte hat, ist es zunächst das Verhältniß derselben zueinander, das von specifischer Bedeutung für die Entwickelung der gesammten Staatswirthschaft ist und das man bei der Betrachtung derselben nie außer Acht lassen sollte.

Es ist nämlich kaum zweifelhaft, daß jene drei Kategorien zugleich die drei großen Epochen in der Entwickelung der Staatswirthschaft der europäisch-germanischen Staaten bedeuten. Die Beachtung dieses Verhältnisses ist es, wodurch die Finanzwissenschaft, deren Werth bisher nur das praktische Leben würdigen zu können glaubte, in die höchsten Gebiete der Weltgeschichte und ihres Verständnisses hineingreift und fordern darf, daß man sie künftig wenigstens im ganzen als ein maßgebendes Element der Gesammtentwickelung der menschlichen Geschichte anerkenne. Es mag daher verstattet sein, die leitenden Gesichtspunkte für diese Auffassung hier als die allgemeine Einleitung für den Theil, der es mit den einzelnen Quellen der Finanzen zu thun hat, kurz zu charakterisiren.

Elemente der Geschichte der Staatseinnahmen.

Es ist nothwendig, bei der höhern Auffassung der Staatseinnahmen nicht etwa blos einzelne Erscheinungen, sondern den ganzen Gang der Geschichte ins Auge zu fassen. Und hier tritt uns mit schlagender Gewalt der tiefe Unterschied der Alten Welt von der europäisch-germanischen Staatenbildung auf einem Punkte entgegen, auf welchem man ihn nur selten zu suchen gewohnt ist.

Der Grundcharakter des Unterschiedes zwischen der Alten und der Neuen Welt besteht offenbar auf unserm Gebiete darin, daß die Alte Welt sich eigentlich nie, selbst nicht bei den Griechen und Römern, zu dem Gedanken erhoben hat, daß der Staat etwas für sich selbst thun müsse, wenn er gedeihen wolle. Alle alten Staaten haben sich in dem Princip erschöpft, daß ihre Ehre und Macht darin bestehe, andere Völker mit dem Schwerte in der Faust zu zwingen, ihnen die Mittel ihrer Existenz zu geben. Alle alten Kriege mit fremden Völkern sind Raubkriege; das Ziel aller alten Kriege war die Unterwerfung zum Zwecke wirthschaftlicher Ausbeutung; der Schluß aller Kriege war daher Eroberung — gewaltsamer Erwerb des Grundbesitzes durch Sklaverei — oder der Tribut. Der Tribut ist die eigentlich charakteristische Grundform der Staatseinnahmen der Alten Welt; alle eigenen Staatseinnahmen sind ihrem Grundsatze nach nur Aushülfsmittel, wo der Tribut nicht zu erreichen ist; eine regelmäßige Belastung der wirthschaftlichen Hülfsquellen des eigenen Staats tritt daher nur ausnahmsweise ein und wird nur dauernd, wenn der Tribut nicht ausreicht. Daher fehlt das Verständniß dessen, was wir die Finanzwissenschaft nennen, gänzlich in der classischen Epoche, so sehr, daß selbst die Grundbegriffe — Domänen, Steuern, Staatscredit — weder ins Griechische noch ins Lateinische auch nur übersetzt werden können, geschweige denn, daß man über dieses Gebiet etwas bei Plato oder Aristoteles fände. Wie die Freiheit jener Zeit nur hieß: herrschen und besitzen, so war die Unfreiheit: beherrscht werden und Tribut zahlen. Wo daher die Finanzwissenschaft anfängt, hört die Benutzung der Classiker auf. Mit den germanischen Völkern beginnt auch hier eine principiell andere Welt.

Diese nun ist in ihrem Princip sehr einfach. Der Staat der germanischen Welt soll sich selbst helfen und will es auch. Er soll die Bedingungen seiner wirthschaftlichen Existenz in sich selbst finden und versteht dies auch auszuführen. Nur geht auch diese Entwickelung langsam vor sich. Sie ist außerdem keine von dem übrigen Leben des Staats gesonderte, sondern begleitet dasselbe vielmehr und bringt es zum Theil sogar zum Ausdruck. Aber ebendeshalb ist es von höchstem Interesse, die Stadien dieser Entwickelung auch für die Finanzwissenschaft zu formuliren. Denn in wenigen Punkten zeichnen sich dieselben mit solcher Bestimmtheit und Klarheit ab als gerade hier.

In der That nämlich muß man davon ausgehen, daß jene drei Grundbegriffe, Domänen, Steuern und Credit, zugleich die drei großen Epochen der gesammten Staatswirthschaft und damit des ganzen Staatslebens enthalten.

In der ersten Epoche ist der Staat noch eine abstracte Gewalt, welche sich um das Leben des Einzelnen und seine Verhältnisse wenig oder gar nicht kümmert, sondern dem Einzelnen selbst überläßt, für sich zu sorgen, soweit es sich nicht um Acte der physischen Gewalt handelt. Der Staat hat keine Verwaltung. Ebendeshalb hat der Staat auch kein Recht, von dem Einzelnen einen Beitrag zu fordern, und ebendeshalb braucht er auch keinen Credit. Die Quelle seiner Einnahmen ist daher sein eigenes Vermögen, die Domänen im weitesten Sinne des Worts, und die Finanzverwaltung ist nichts als die Domanialverwaltung. Die Domäne spielt daher in der alten Geschichte der germanischen Staatenbildung eine der wichtigsten Rollen und ist für die Erklärung der wichtigsten Processe in derselben ganz unentbehrlich. Auf ihr namentlich beruht die Geschichte des Merovingischen und Karolingischen Hauses und weiter gehend die ganze Ordnung des Lehnswesens. Zur Geschichte der Verwaltung geht sie über in den Regalien, und in diesen und den landesherrlichen Gebühren bereitet sie wieder das Steuerwesen vor. Allein immer ist diese Einnahme noch eine Privateinnahme des Königthums; und hier hat sie Eine große historische Function zu erfüllen. Sie ist die wirthschaftliche Basis des selbständigen Königthums und mit ihm der selbständigen äußern und innern

Staatenbildung, denn sie wird die Grundlage der materiellen Unabhängigkeit der Könige gegenüber der Herrschaft und Gewalt der mächtigen ständischen Körperschaften. Die Domäne dauert daher fort und wird dauern, solange es ein Königthum gibt. Denn beide sind nicht blos historisch, sondern organisch miteinander correspondirende Begriffe und Thatsachen. Wohl aber nimmt die Domäne ebendeshalb in den verschiedenen Staaten und Zeiten eine ganz verschiedene Stellung ein, während das Regal den natürlichen Uebergang zum zweiten Grundbegriffe und zur zweiten Epoche, zu der der Steuern, bildet.

Während nämlich die Domäne das Auftreten des selbständigen Königthums bedeutet, bedeutet die Steuer das Auftreten des selbständigen Staats und seiner Verwaltung. Sie entsteht wie die letztere langsam und unter heftigem Widerstreben der Völker, aber sie ist unwiderstehlich, weil sie eben mehr ausdrückt, als blos eine neue Form der Staatseinnahmen. Sie beginnt mit der Noth des Königthums, dem die Domäne und das Regal nicht mehr genügen; sie wird rasch aus einer freien Gabe eine öffentliche Pflicht; an diese Pflicht knüpft sich der Gedanke, daß ihr eine Leistung entsprechen müsse; sie wird daher zur Bedingung, aber ebendeshalb auch zum Recht der Verwaltung; sie verschmilzt mit den einzelnen Maßregeln derselben; sie schreitet mit ihnen schrittweise vorwärts; sie ist der wirthschaftliche Pulsschlag des Staatslebens. Aber sie hat den Charakter des letztern. Sie entsteht und wird gefordert nur wo sie wirklich nothwendig erscheint; ihr Lebenskreis ist mit der Verwaltungsmaßregel abgeschlossen, für welche sie erhoben wird, und alle die tausend Fragen, welche sie anregt, culminiren zuletzt immer in dem Satze, daß die gegenwärtige Steuer ein gegenwärtiges Bedürfniß decken solle. Sowie neben dem gegenwärtigen Bedürfnisse daher das zukünftige auftritt, genügt die Steuer nicht mehr in ihrem alten Sinne; Domänen und Steuern reichen für den das Künftige in der Gegenwart wollenden Staat nicht mehr aus; er muß eine neue Form seiner Einnahmen sich schaffen, und diese Form ist der Credit.

Einen Credit auch des Staats hat es zu allen Zeiten gegeben; im Grunde war auch das tributum des civis romanus ein Credit, den der Staat nach dem Siege durch die Beute wiederbezahlte. Auch die Fürsten in der Epoche der Domänen ge-

rauchten den Credit, aber die Schulden, die sie machten, waren in persönliches debitum, aber keine Schulden des Staats; sie uhten auf den Domänen und Regalien; das Volk hatte mit hnen nichts zu thun. Erst allmählich mit der ständischen Steuer-ewilligung wird die Steuer als Deckung der fürstlichen Schulden ewilligt, weil diese Schulden beginnen, ihrem Wesen nach Schulden es Staats, Mittel für die Verwaltung des Staats zu werden. Damit ändert das Schuldenwesen, und damit auch ihre Deckung hren Charakter. Die Schuld beginnt, mehr und mehr einen regel-näßigen Inhalt des Staatshaushalts zu bilden; obgleich sie ihrem Imfange nach höchst ungleich ist, ist sie in ihrem Auftreten bereits ine regelmäßige Erscheinung; das 17. Jahrhundert und noch mehr as 18. rechnet mit ihr wie mit einem ganz selbstverständlichen Inhalte des Budgets; das 19. Jahrhundert endlich gibt ihr die Stellung, die ihr für die Zukunft gebühren wird.

Denn erst mit unserm Jahrhundert tritt die Verwaltung vollständig in ihre Rechte ein. Die Erkenntniß wird allgemein, aß ein wesentlicher Theil dessen, was geschieht und begonnen wird, für die Dauer geschehen soll; das gegenwärtige Geschlecht oll dem kommenden vorarbeiten; das Gefühl einer zukünftigen rößern Gestaltung der Dinge durchdringt die Staaten von ihren höchsten Spitzen herab bis zu den untersten Gliedern, und verständig tritt das Element der wirthschaftlichen Berechnung hinzu, nachweisend, daß nur das Großartige, alles Umfassende und für die Dauer Berechnete für die Dauer am wenigsten kostet. So entsteht eine ganz andere Auffassung der Verwaltungsaufgaben; mit ihr aber auch eine andere Gestalt der Staatseinnahmen. Es wird unmöglich, mit den gegenwärtigen Ausgaben den zukünftigen Bedürfnissen zu genügen; man muß die zukünftigen Einnahmen gegenwärtig gebrauchen, und die Form, in der das geschieht, ist der Staatscredit. Mit dem Staatscredit tritt eine neue Vertheilung der Verwaltungslasten ein, entsprechend den Principien der Staatsschuldenverwaltung, die wir jetzt wol die Staatscredit-verwaltung nennen dürfen. Ihre große Aufgabe ist es, die Deckung des in der Form des Credits beschafften Staatseinkommens so zu vertheilen wie die Leistungen der Staatsverwaltung, die eben durch den Credit möglich geworden. Darauf beruht der Unter-

schied zwischen Verzinsung und Schuldentilgung, welche beide die Beträge des Credits, den die Gegenwart genommen hat, den kommenden Geschlechtern überantworten, welche die Leistungen der Gegenwart dereinst mitgenießen sollen. Darauf beruht weiter der große Grundsatz, daß die Steuern neben den regelmäßigen Ausgaben auch die außerordentlichen in dem Betrage zu decken haben, in welchem die Zinsen und Tilgungsraten der Schulden es fordern; denn ein Theil jener Verwaltungsmaßregeln verwerthet sich in der Gegenwart, ein größerer Theil von Jahr zu Jahr mit den kommenden Geschlechtern. Daher denn die weitere Frage, die der frühern Epoche ganz unbekannt war, ob und wie weit überhaupt die Steuern durch Anlehen zu ersetzen seien; daher endlich die große Thatsache, daß jede Steuer zugleich wenigstens zu einem Drittheile ihres Betrags nicht mehr der Verwaltung der Gegenwart, sondern der Zukunft und der Vergangenheit angehört, und die Gewißheit, daß die Steuern die regelmäßige Steigerung durch Staatsschulden und nur ihre unregelmäßige durch die Jahresbedürfnisse finden. So ist die dritte Epoche eine wesentlich andere wie die frühern; aber wir stehen im Anfange derselben, und auf die Lehre von der Berechnung des Staatscredits, wie sie Nebenius gegeben, folgt das Suchen nach dem Wesen seiner Function, wie sie Dietzel angeregt.

Demgemäß nun dürfen wir das logische System der Staatseinnahmen zugleich als das historische nunmehr dem Folgenden zum Grunde legen.

Erstes Hauptstück.

Das wirthschaftliche Einkommen des Staats.

Begriff.

Unter dem wirthschaftlichen Einkommen des Staats verstehen wir die Gesammtheit aller derjenigen Einnahmen, welche durch eine wirthschaftliche Thätigkeit des Staats erzeugt werden.

Diese Einnahmen zerfallen wieder in drei große Gruppen. Die erste entsteht durch die Bewirthschaftung derjenigen Güter, welche Eigenthum des Staats sind und durch die wirthschaftliche Thätigkeit des Staats zu einem Ertrage gebracht werden. Die zweite besteht dagegen aus Einnahmen, welche der Staat von den Einzelnen für solche Leistungen empfängt, die ihrer Natur nach nur von der Staatsgewalt im Interesse des Gesammtlebens vollzogen werden können. Wir nennen die ersten die Einnahmen aus den Staatsgütern, die zweiten die Einnahmen aus den Regalien oder den wirthschaftlichen Hoheitsrechten des Staats. Die dritte Gruppe entsteht durch Einnahmen, die der Staat für Leistungen empfängt, die er im Interesse eines Einzelnen vollzieht und die wir die Gebühren nennen.

Der allgemeine Charakter dieser Formen der Staatseinnahmen ist neben innerer Gleichheit dennoch tief verschieden, und es muß als eine wesentliche Aufgabe der Finanzwissenschaft betrachtet werden, sowol diese Gleichheit als diese Verschiedenheit zu charakterisiren. Denn auf der ersten beruht ihr Unterschied von Steuern und Staatscredit, auf der zweiten ihre eigene Entwickelung bis zur Gegenwart.

Sind nämlich Domänen, Regalien und Gebühren Einnahmen, welche der Staat sich durch seine wirthschaftliche Thätigkeit erwirbt, so folgt zuerst, daß der Ertrag, den sie geben sollen und können, auch auf denselben wirthschaftlichen Gesetzen beruht, welche überhaupt über die Productivität einer wirthschaftlichen Thätigkeit entscheiden. Der Staat muß für jene Leistungen seinerseits Verwendungen machen, muß dahin streben, ihnen einen höhern Werth zu geben als den der Verwendungen auf ihre Herstellung, und muß sich begnügen mit dem Reinertrage, der aus der wirthschaftlichen Productivität dieser Leistungen hervorgeht. Er muß sich zweitens sagen, daß es nicht in seiner Gewalt steht, aus denselben ein höheres Einkommen zu erzielen als dasjenige, welches die Gesetze der Volkswirthschaft zulassen, und daß jeder dahin zielende Versuch zu einem vergeblichen wird. Er muß daher drittens für dieselben eine ganz andere Auffassung zu Grunde legen wie bei Steuern und Credit. Er muß diese Einnahmen nicht von dem Standpunkte einer innerhalb der Macht seiner Gesetze liegenden Einkommensquelle betrachten, son-

dern er muß sie vielmehr nach ihrer rein wirthschaftlichen Natur beurtheilen und seine Verwaltung soviel als möglich nach diesen wirthschaftlichen Gesetzen einrichten. Er muß aber endlich viertens davon ausgehen, daß auch auf diesem Standpunkte jene Einnahmen für ihn schließlich ebenso wenig Selbstzweck sind als die aus den Steuern fließenden; auch sie sind Mittel für seine das ganze Volksleben umfassende Function; und es folgt daher, daß er selbst nach diesem wirthschaftlichen Reinerträgnisse nur so weit streben soll, als dieses Streben nicht durch die höhern Aufgaben der Verwaltung beschränkt ist. Daraus wieder folgt, daß, je höher die Idee der Verwaltung sich entwickelt, um so mehr auch der Gedanke in den Hintergrund tritt, aus den wirthschaftlichen Thätigkeiten des Staats überhaupt eine eigentliche Einnahme machen zu wollen. Das finanzielle Element wird mit dem Fortschritte des Staatslebens mehr und mehr von dem Princip der Verwaltung absorbirt, und das ganze Gebiet ändert somit seinen Charakter. Während anfangs blos die Einnahme, welche der Staat aus ihnen zieht, die Hauptsache ist, wird allmählich der Einfluß derselben auf das gesammte Volksleben das leitende Princip ihrer Verwaltung, sodaß mit dem 19. Jahrhundert der Gedanke überwiegend wird, daß der Staat unbedenklich den gesammten wirthschaftlichen Ertrag aufgeben, ja sogar unter Umständen noch Zubuße leisten müsse, damit jene Thätigkeiten ihrem vollen Zwecke für die Gesammtentwickelung entsprechen. Daraus dann ergibt sich schließlich, daß auch die ganze Lehre von diesem Theile der Staatseinnahmen, anstatt wie früher in den Finanzen, nunmehr in der Darstellung der innern Verwaltung ihren Schwerpunkt findet; und so bildet sich das heraus, was für die meisten Theile dieses Gebiets jetzt die Hauptsache wird, daß nämlich die ganze wirthschaftliche Thätigkeit der Staaten hier eine Verwaltungsthätigkeit geworden ist, welche die Finanzwissenschaft nur noch von der Seite ihres wirthschaftlichen Betriebes berechnet. Allerdings stehen alle drei Arten des wirthschaftlichen Einkommens in dieser Beziehung gegenwärtig noch auf einem Uebergangspunkte, und das macht dann wieder ihre Darstellung schwierig; allein es ist kein Zweifel, daß jene höhere Natur dieser Einnahmequellen sich unwiderstehlich Bahn bricht und daß die

frühere Auffassung in vielen Fällen auch schon praktisch der neuern Platz gemacht hat.

Obwol nun diese drei Einnahmequellen im Princip ganz gleichartig sind, sind sie in ihrem Object und ihrer Ausführung so tief verschieden, daß man die Gleichartigkeit derselben nicht weiter als bis zu jenem Punkte festhalten kann. In der That besteht ein wesentliches Element ihrer Geschichte darin, daß sich allmählich für jedes dieser Gebiete ein selbständiges System ausbildet, und daß jener Kampf zwischen dem finanziellen und Verwaltungs-Element eben dadurch für jeden einzelnen Theil wieder eine besondere Geschichte hat. Dadurch wird der Reichthum dieses Stoffes ein außerordentlich großer und ist nur dadurch zu beherrschen, daß man auf jedem Punkte Verwaltung und Finanzen so weit als möglich auseinanderhält.

Was nun schließlich das Verhältniß der großen Völker zueinander betrifft, so kann man im allgemeinen sagen, daß in England und Frankreich die Staatsgüter eine viel geringere Rolle spielen als in Deutschland; daß dagegen das Princip des Innern der Verwaltung für die Regalien in England zuerst zur vollen Geltung gelangt und von da aus nach Frankreich und Deutschland übergeht. Frankreich seinerseits hat vorzugsweise das Gebührenwesen zu einer höchst wichtigen Finanzquelle gemacht, während seine Domänen ziemlich unbedeutend geworden sind. In Deutschland bilden endlich die Domänen einen wichtigen Theil der Staatseinnahmen, die Regalien sind dem englisch-französischen Vorgange entsprechend geordnet, das Gebührenwesen aber ist hier in hohem Grade unklar und verschieden, sodaß wir für das letztere kaum ein vollkommen ausreichendes Bild werden geben können.

Erster Theil.

Die Staatsgüter und ihr Ertrag.

Begriff.

Die Staatsgüter umfassen ihrem formalen Begriffe nach die Gesammtheit der Güter, welche im Eigenthum des Staats sind; im finanziellen Sinne jedoch nur diejenigen, welche durch ihre Verwaltung einen Ertrag für die Einnahme des Staats geben.

Schon in den Staatsgütern erscheint daher jenes doppelte Element, welches das gesammte wirthschaftliche Einkommen des Staats beherrscht. Allerdings sind die Staatsgüter Quellen der Einnahme des Staats; allein ihre Verwaltung soll davon ausgehen, daß sie nicht so sehr als Mittel für den Erwerb solcher Einnahmen dienen, sondern vielmehr als Bedingungen für die Forderung des allgemeinen Fortschritts der Volkswirthschaft behandelt werden sollen. Ihre Geschichte sowie ihr gegenwärtiger Standpunkt sind der Ausdruck des Kampfes dieser beiden Elemente; dieser Kampf wiederholt sich in jedem Theile derselben; und mit Recht hat man daher von Anfang an die historische Darlegung des ganzen Domänenwesens der Forderung zu Grunde gelegt, welche die heutige Staatswissenschaft auch an ihre finanzielle Verwaltung zu stellen hat.

Elemente ihrer Geschichte.

Die großen Perioden, in denen die Geschichte der Domänen verläuft, sind in der That der erste und gleichsam materielle Ausdruck des Processes, in dem sich die Idee der innern Verwaltung auch auf diesem Gebiete ihre Geltung verschafft; und bei großer örtlicher Wichtigkeit der einzelnen auf die Staatsgüter bezüglichen Thatsachen ist es zuletzt doch eben dieser Zusammenhang mit der Entwickelung der innern Verwaltung, welcher jener Geschichte ihre höhere und dauernde Bedeutung verleiht und eben dadurch auch den richtigen Standpunkt für die Beurtheilung der einzelnen Theile in der Gegenwart abgibt.

Wir unterscheiden drei Hauptepochen: die Staatsgüter der Lehnszeit, die Kameralverwaltung und die staatswirthschaftliche Verwaltung derselben.

I. Die Lehnsepoche. Geht man auf die letzte Basis des Staatsgüterwesens der Lehnsepoche zurück, so beruht dasselbe hier auf dem Unterschiede zwischen der Landesherrlichkeit und der Grundherrlichkeit. Der Landesherr ist der Eigenthümer alles nicht in den Privatbesitz gelangten Grundes und Bodens und hat über denselben die Rechte des Grundherrn; über die neben ihm stehenden Grundherren selbst aber hat er das Lehnrecht. Als Grundherr der öffentlichen Güter hat er allein die Verwaltung und das Einkommen aus denselben, dafür aber auch dieselben Pflichten wie der Grundherr. Princip ist, daß dieses Einkommen die Grundlage seiner öffentlichen Wirthschaft bildet. Das Volk hat über die letztere keine Controle, steuert aber auch nichts bei, wenn er mit den Einnahmen nicht ausreicht. Die Natur dieser öffentlichen Güter bringt es mit sich, daß die Verwaltung derselben eine durchstehend örtliche ist und daß die meisten Einnahmen nur als Naturaleinnahmen erscheinen. Daher denn die Nothwendigkeit, in Fällen der Noth statt an dieses Einkommen sich vielmehr an die Substanz derselben zu halten und diese Güter selbst zu veräußern und zu verpfänden. Daher wieder die bekannte Thatsache der Zersplitterung des ursprünglich gewaltigen Domänenbesitzes; fast die Hälfte aller großen Besitzungen sind verschenkte oder verliehene Domänen. Das Recht des Landesherrn dazu wird nicht bezweifelt, um so weniger, als die Verleihungen ursprünglich stets an die Person geschahen und das dauernde erbliche Recht sich erst langsam herausbildete. Nur die Schenkungen an die Kirche begründen sofort ein Eigenthum. Von einer eigentlichen Verwaltung des landesherrlichen Grundbesitzes ist nur in sehr einzelnen Fällen die Rede, der Capitulare de villis steht ganz vereinzelt da. Doch beginnt schon sehr früh eine Aufzeichnung des dem Landesherrn zustehenden Dominialbesitzes durch die Schreiber des Fürsten in der Camera Principis, welche sich dann auch zum Gerichte über etwaige Streitigkeiten aufwirft und als solches anerkannt wird. Das ist die Hofkammer, die Cour des Comptes, die Court of Exchequer. Dadurch entsteht eine gewisse Ordnung der Berechnung, welche damals, da der Fürst noch keine andere Einnahme

als die aus seinen Domänen hat, die erste und eigentliche Form des Staatshaushalts ist. Die großen Kategorien, in denen sich diese ursprünglichen Budgets zusammenfassen lassen, sind die Gefälle, die der Landesherr als Lehnsherr bezieht, die eigentlichen Lehndienste, die für die Verleihung und Belehnung geleistet werden, und endlich die Verleihungen selbst, welche den Vertrag zwischen Landesherrn und Vasallen enthalten. Bei unendlicher Verschiedenheit im einzelnen ist hier dennoch das Recht und die Ordnung ziemlich gleichartig in ganz Europa; selbst das formale Princip der Tenancy in capite in England ändert an der Sache nicht viel. Eine wesentlich neue Gestalt entsteht erst in der folgenden Epoche.

II. Diese Epoche beginnt da, wo mit den eigentlichen Beamteten und namentlich mit dem stehenden Heere das Fürstenthum des baaren Geldes bedarf, und daher jetzt daran denkt, aus den Domänen eine Ertragswirthschaft zu machen. Damit tritt jetzt die Nothwendigkeit einer selbständigen Verwaltung dieser Domänen ein; mit dem durch die Verwaltung entstehenden Steuerertrage aber auch das Interesse an dem Besitze, und damit die rechtliche Frage nach dem Eigenthum an den Domänen. Daraus ergeben sich dann die beiden großen Richtungen für die Behandlung der auf die Domäne bezüglichen Fragen.

Die erste dieser Richtungen nennen wir das Kameralsystem. Das Kameralsystem ist der Versuch, vermöge der allmählich eintretenden und zu einem förmlichen Systeme ausgebildeten amtlichen Ertragsverwaltung der dem Landesherrn gehörigen Besitzungen dem letztern die möglichst große Einnahme aus denselben zu verschaffen. Das Streben danach erzeugt nun naturgemäß durch die Verschiedenheit der Güter eine Verschiedenheit der Grundsätze, nach denen die Verwaltung vorgeht; das Bedürfniß einer tüchtigen Verwaltung, die Forderung einer gewissen fachmännischen Bildung für dieselbe; diese wird wissenschaftlich formulirt und beginnt ein selbständiger Theil der Berufsbildung zu werden; und so entsteht die sogenannte Kameralwissenschaft neben und zum Theil gegenüber der Nationalökonomie als die praktische Seite der letztern. Die Kameralwissenschaft bewirkt dann die Scheidung in der Verwaltung der einzelnen Arten der Staatsgüter, und dann wird der Boden für die wissenschaftliche Behandlung derselben i

der folgenden Epoche gewonnen, während das juristische Element eine wesentlich andere Wirkung ausübt.

Die zweite juristische Richtung nämlich enthält die Entscheidung über die Frage nach dem Recht über die Staatsgüter. Ihre Grundlage liegt in der Entwickelung des Staatsrechts, wie die des Kameralsystems in der des Staatshaushalts liegt. Mit dem 17. Jahrhundert schon scheidet sich fast noch unbewußt, aber doch sehr bestimmt die Idee des Staats als der selbständigen Gemeinschaft der Menschen von dem Fürstenthum als dem Oberhaupt, und dieses wieder von der Person des Fürsten als einer einzelnen rechtlichen Persönlichkeit. Diese Unterscheidung, auf die bisher ungeschiedene Masse der Staatsgüter angewendet, erzeugt nun die drei Kategorien der Domänen, die namentlich durch die Schärfe der römisch-rechtlichen Definitionen zur Geltung gelangen, und die selbst für die Gegenwart auch in der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft noch maßgebend geworden sind. Diese Kategorien sind:

1) Das Privateigenthum des regierenden Fürsten, die sogenannten Chatoullegüter. Nur historische Gründe haben veranlaßt, daß man dahin nur die Grundbesitzungen desselben rechnet. Es leuchtet ein, daß hier die Bezeichnung als Staatsgut nur sehr uneigentlich gebraucht wird. Der Begriff des Privateigenthums schließt an sich den des Staatsguts aus; er zeigt, daß der Erwerbstitel ein privatrechtlicher und mithin die ganze Verwaltung eine von dem Finanzwesen und seinem staatlichen Recht vollkommen unabhängige ist, daß also dieselbe nie einen Theil der Staatseinnahmen durch ihren Reinertrag bilden kann. Im engern Sinne bezeichnet man als Chatoullegüter diejenigen fürstlichen Fideicommißgüter, deren Ertrag dem regierenden Fürsten ein vollkommen freies Einkommen für seine individuelle Verfügung gibt, sodaß sie im übrigen unter die folgende Art fallen.

2) Die Güter des fürstlichen Hauses — fürstliche Fideicommißgüter — sind diejenigen Staatsgüter, deren Ertrag das selbständige, vom übrigen Staatshaushalt unabhängige Einkommen des fürstlichen Hauses bildet. Sie sind Staatsgüter, insofern ihre Substanz, die Güter selbst, der Verfügung des fürstlichen Hauses entzogen sind; sie gehören aber in die Kategorie privatrechtlicher Güter, insofern ihr Ertrag keinen Gegenstand der

Finanzverwaltung bildet, sondern nur dem Bedarf des fürstlichen Hauses zur Verfügung steht. Die Verwaltung derselben ist daher meistens auch der Finanzverwaltung entzogen und steht unter eigenen Angestellten und Dienern des fürstlichen Hauses. Doch sind hier Modificationen möglich, die jedoch nur durch förmliche Gesetze festgestellt werden können.

3) Die eigentlichen Staatsgüter. Diese umfassen alle Güterkapitalien, deren Ertrag und Verwaltung dem Finanzwesen des Staats zusteht. Nur sie haben die allgemeine, im Wesen der Staatswirthschaft liegende Bestimmung der Staatsgüter, und nur bei ihnen kann daher von dem staatswirthschaftlichen Princip und System der Verwaltung die Rede sein.

Allerdings aber treten die Fragen und Auffassungen, die sich daran knüpfen, erst mit dem 19. Jahrhundert und seiner verfassungsmäßigen Staatswirthschaft ins Leben, und jetzt beginnt damit die neue Epoche in der Geschichte der Staatsgüter.

III. Das große Princip der verfassungsmäßigen Epoche der Verwaltung der Staatsgüter ist zuerst der Gedanke, die Staatsgüter als ein Ganzes der fürstlich-persönlichen Verwaltung zu entziehen, und sie als Güter des Staats der Finanzverwaltung und ihrer sachmännischen Verantwortlichkeit zu übergeben. Sowie das geschieht, muß durch die innige Verbindung der Finanzverwaltung mit der des Innern der zweite Gedanke entstehen, der namentlich durch die gewaltige Entwickelung des Steuerwesens als der eigentlichen Einnahmequelle des Staats rasch gefördert wird, daß die finanzielle Bedeutung der Staatsgüter eine untergeordnete sei, und daß statt der bloßen bisher allein maßgebenden Ertragsverwaltung vielmehr das höhere öffentliche Interesse der Volkswirthschaft die ganze Staatsgüterverwaltung zu bestimmen habe. Damit entstehen denn auch hier zwei große Richtungen, die noch vielfach unklar verschmolzen sind, die aber geschieden werden müssen, wenn man den gegenwärtigen Zustand der Staatsgüterverwaltung richtig beurtheilen will, die der Finanzverwaltung und die der Verwaltung des Innern.

Die finanzielle Auffassung der Staatsgüter zuerst betrachte dieselben nur als ein Element der Einnahme des Staats, faßt sie daher auch alle von dem gleichen Gesichtspunkte auf, und fordert nur, daß jede Art derselben nach ihrer wirthschaftlichen

Besonderheit behandelt werde. Aus diesem finanziellen Gesichtspunkt ergeben sich zwei Fragen, welche nach dieser Seite hin den Kern der Lehre von den Staatsgütern bilden.

Die erste Frage ist die nach der möglichst einträglichen Bewirthschaftung derselben. Hier tritt natürlich das technische Element in den Vordergrund und die Finanzlehre wird zur Kameralwissenschaft über Landwirthschaft, Forst-, Berg-, Hüttenwesen und anderes. Die zweite Frage ist die, ob der Besitz von Staatsgütern überhaupt für die Finanzen wünschenswerth sei, und welche Bedeutung er für dieselben habe. Die Staatsgüter erscheinen für den ersten Gesichtspunkt zuerst als eine vollkommen sichere, vom Zufall und der Steuerfähigkeit unabhängige Einnahmequelle; die eingehendere Betrachtung zeigt aber, daß der Domanialertrag erstlich in den Händen des Staats stets ein sehr geringer ist, zweitens daß er nicht sicherer ist wie jeder andere, und drittens daß er den Bedürfnissen des Staats gegenüber fast verschwindend klein ist. Damit ist die Grundlage für die Beantwortung der zweiten Frage gegeben, ob die Staatsgüter eine zweckmäßige Form des Staatsschatzes bilden. Man ist sich wol jetzt darüber einig, daß dies nicht der Fall sei; im allgemeinen aus dem einfachen Grunde, weil gerade die Zeiten, in denen man einen Staatsschatz braucht, den Marktpreis für etwaige Verkäufe von Staatsgütern am allerungünstigsten erscheinen lassen, im besondern schon deshalb, weil jede Art der Staatsgüter wesentlich andere Grundsätze für die Frage nach dem Verkaufe fordert (s. unten). Die Finanzwissenschaft hat daher nur noch Einen Punkt, um dessentwillen sie noch an den Staatsgütern festhält; das ist die in einigen Ländern auf historischer Basis festgehaltene Bestimmung, daß die Staatsgüter die Grundlage für die Civilliste des Landesherrn bilden. Wo das der Fall ist, muß natürlich die Ertragswirthschaft nach den Grundsätzen der Kameralwissenschaft fortgesetzt werden. Hier ist im ganzen nur wenig fraglich; im einzelnen ist es Sache der technischen Verwaltung und der örtlichen Verhältnisse.

Was nun die Auffassung vom Standpunkte der innern Verwaltung betrifft, so betrachtet sie die Staatsgüter nicht als ein ertragsfähiges Kapital, sondern vielmehr als ein Mittel für ihre höhern Culturzwecke. Von diesem Standpunkte aus ist sie es, welche die Arten der Staatsdomänen zu scheiden und die finan-

ziellen Fragen ihren Anforderungen zu unterordnen gelehrt
Von ihr beginnt die höhere staatswirthschaftliche Lehre von
Staatsgütern; es ist nicht mehr möglich, sie als ein gleichart
Ganzes zu behandeln. Sie faßt den Staatsbesitz, die Sta
domänen und die Staatsgefälle für sich auf, stellt für jedes
selben selbständige Grundsätze hin und so erst gelangen wir
einer wissenschaftlichen Behandlung des Staatsgüterwesens, welc
vom Steuerwesen gründlich verschieden, den Uebergang von
innern Verwaltung zu den Finanzen bildet.

Indem auf diese Weise die allgemeinen Grundsätze der
nanzen der Kameralwissenschaft und der innern Verwaltung
jeden jener Theile einen besondern Inhalt ergeben, entsteht d
was wir das System der Lehre von den Staatsgütern nenn

Auch die Lehre von den Domänen hat in der Finanzwissensc
ihren eigenthümlichen Gang genommen. Man kann im allgemei
sagen, daß die gegenwärtige Gestalt dieser Lehre aus den bei
ziemlich verschiedenen Ausgangspunkten der französisch-englischen L
ratur einerseits und der deutschen andererseits hervorgegangen ist.

Der erste, der die Lehre von den Domänen als Theil der L
von dem Standpunkte der Finanzwissenschaft auffaßte, war Bodi
(„De republica", Buch 6, Kap. 2). Er sieht in ihnen den alten a
publicus, stellt den Grundsatz auf, daß derselbe auf keine Weise
jähren oder veräußert werden dürfe, bemerkt indeß, daß die inc
praedia am besten veräußert werden, „ex quibus nihil utilit
respublica decerpit". Er citirt gute Beispiele aus der französi
Geschichte. Uebrigens besteht für ihn das ganze Dominium nur
aus „praediis". Auch Montesquieu, der übrigens der Domänen
beiläufig erwähnt, ist gegen die Veräußerung (Buch 26, 17 u.
Ueber die Domänen der Krone in England bis Wilhelm III.
die übrigen Einnahmen derselben hat Macaulay höchst lehrreiche
gaben. Vgl. den kurzen Auszug bei Bergius, Kap. I, S. 1
Adam Smith faßt die ganze Domänenfrage rein von dem Gesi
punkte der gewerblichen Unternehmungen des Staats auf und ist d
für die Veräußerung. In unserm Jahrhundert ist dieselbe in
englisch-französischen Literatur so gut als verschwunden, besonders
weil die Domänen in Frankreich und England so unbedeutende Qu
der Einnahme bilden. In Deutschland war sie zuerst eine Re
frage; im vorigen Jahrhundert dagegen ward sie zur Grundlage j
eigenthümlichen Formation der Wissenschaft, die wir als Kam
wissenschaft bezeichnen. Als nun die eigentliche Finanzwissens
entstand, war wieder Justi der erste, der in seinem „System des Fin
wesens", S. 1766 vom §. 143 an, wenn auch nicht als ein

matisches Ganzes, die Domänen gründlich sowol vom Standpunkte der Finanzen als dem der innern Verwaltung besprach (s. unten). Im allgemeinen ist zu dem, was er vor hundert Jahren gesagt hat, wenig Neues hinzugefügt. Sonnenfels (III, §. 105), Soden (§. 38 fg.), von Jakob (§. 622 fg.) haben sich auf die Verwaltung der Domänen gar nicht eingelassen, sondern sich nur für den rationellen Verkauf entschieden. Baumstark dagegen, wie seine Vorgänger Schmalz und Rau („Kameralwissenschaft") machten die Verwaltungslehre der Domänen zur Hauptsache. In der neuesten Gestalt der Finanzwissenschaft haben Malchus (S. 22 fg.), Lotz („Handbuch", III, S. 120 fg.) und Rau („Finanzwissenschaft", 6. Ausgabe, Buch I, von §. 117) beide Standpunkte verschmolzen und sowol die allgemeine finanzielle Bedeutung der Domänen als auch die Grundformen ihrer rationellen Verwaltung miteinander verbunden, was namentlich für Deutschland ohne Zweifel das Richtigste ist, wenn auch auf das letztere sehr leicht etwas zu viel Gewicht gelegt wird. Die Darstellung des ganzen Verhältnisses ist in jeder Beziehung ausgezeichnet bei Rau und dürfte den vorzüglichsten Theil des ganzen reichen Werkes bilden. Vgl. namentlich über den rechtlichen Unterschied §. 90 u. 91 und über die Kassenführung §. 92 u. 93.

Von den Neuern hat E. Pfeiffer in seinen „Staatseinnahmen" die ganze Lehre im Band I, Theil 3, sehr verständlich behandelt, jedoch fehlt ihm die systematische Einheit der Auffassung im einzelnen, während wir seinem Gedanken (Buch II, Kap. 2, §. 61), daß der Domänenbesitz des Staats wie eine allgemeine Einkommensteuer wirke, nicht recht haben folgen können. Seine statistischen Nachrichten (S. 145 fg.) sind sehr schätzbar, jedoch zu sehr zerstreut, um ein vollständiges Bild zu geben, und seine Verwechselung vom Monopol und Regal, wie z. B. namentlich bei Jagd und Fischerei (S. 217), verwirrt die Auffassung. Es ist nicht genug, zu scheiden, man muß auch der Einheit sich bewußt bleiben. Bergius ist bei manchen nützlichen Bemerkungen über den alten Begriff der Regalien noch nicht weg, und zu der Vorstellung eines Systems nicht hinaufgekommen; ihm gehören noch „Regalien und Domänen" zusammen (Kap. 2) und man weiß in der That nicht, ob er Verwaltungsrecht oder Finanzwissenschaft bietet.

Thatsächlich besteht auch in Rußland der Unterschied der Staatsgüter (Staatsbesitz), welche den mannichfaltigen Verwaltungszwecken dienen, von denen, welche eine Einnahme dem Staatsbudget geben und vom finanziellen Standpunkte betrachtet werden. Die erstern stehen unter verschiedenen Ministerien, alle letztern sind verwaltet von dem Ministerium der Staatsgüter (oder Ministerium der Domänen, wie es in Rußland gebräuchlich ist, das Wort Staatsgüter zu übersetzen, obgleich falsch, weil die russischen Staatsgüter bei der vollkommenen Abwesenheit des Lehnwesens eine andere Geschichte als die

eigentlichen westeuropäischen Domänen haben). „Staatsgüter" im engern Sinne heißt in officieller Sprache nur solches ertragsfähiges Staatsvermögen; dabei werden vorzüglich die landwirthschaftlichen Immobilien Staatsgüter genannt. Die Verwaltung derselben wird allmählich im Ministerium der Staatsgüter concentrirt. Dieses Ministerium war eben dafür im Jahre 1830 errichtet; ihm wurden die Landgüter übergeben, die vorher vom Finanzministerium mit verschiedenen andern Staatseinnahmen vermischt administrirt waren. Seit dieser Zeit hält man an dem Unterschiede fest. Der Proceß dieser Centralisation der ertragsmäßigen Staatsgüter dauert noch fort: 1873 gingen alle Bergwerksgüter vom Finanzministerium an das Ministerium der Staatsgüter über. Die andere Kategorie der Staatsgüter, die zu verschiedenen Verwaltungszwecken gebraucht sind, werden in allen ihren Formen Staatsschatz, Vermögen (oder fiscalisches Vermögen, Kasennoy, Adjectiv vom Worte Kasna, Fiscus, auch Staatskasse) genannt. Doch die ganze Terminologie ist noch nicht fest, obgleich der Unterschied der Begriffe von Domaine public und Domaine de l'État in der Gesetzgebung und Verwaltung sehr klar in Rußland hervortritt.

System der Staatsgüter und ihrer Verwaltung.

1) Staatsbesitz und Staatsschatz.

Unter Staatsbesitz verstehen wir alle diejenigen Staatsgüter, die nicht dazu bestimmt sind, einen eigenen Ertrag zu geben und durch denselben die Einnahmen des Staats zu vermehren, sondern die in ihrer Benutzung nur die Mittel für allgemeine Staatszwecke darbieten.

Diese allgemeinen Aufgaben des Staats sind die Vertheidigung des Staats, die Repräsentation desselben, die Verwaltung seiner Angelegenheiten, die Bedingungen des Güterumlaufs und die Bildung des Volks.

Die Staatsbesitzungen ordnen sich nach diesen Zwecken. Sie sind: der militärische Besitz (Festungswerke, Arsenale, Kasernen u. s. w.), die Schatzkammer des Staats (Reichskleinodien) und Residenzen, die Gebäude und Einrichtungen für die Administrationszweige, die Straßen, Wege, Brücken, Häfen und Uferbauten und die öffentlichen Unterrichts-, Bildungs-, und Volksbelustigungsanstalten (Schulhäuser, Akademien, Bibliotheken, Museen, Galerien, Sammlungen u. s. w.).

Aus dieser ihrer Bestimmung folgt ihre Doppelstellung in er Wissenschaft wie in der Verwaltung. Sie sind allerdings uerst und vor allen Dingen öffentliches Eigenthum und als ihr ersönlicher Eigenthümer erscheint der Staat. Sie haben einen Berth, fordern Gestehungs-, Unterhaltungskosten und können ausahmsweise veräußert werden. Sie gehören daher in diesem Sinne als wirthschaftliche Werthe der Lehre von den Staatsütern. Allein da sie nicht für die Erzielung von Einnahmen estimmt sind, so erscheinen sie in der That als etwas ganz nderes. Sie sind Verwaltungsanstalten, welche zu den Bedingungen für die einzelnen Zweige der Verwaltung gehören. Die Verwaltung derselben selbst fällt daher auch nicht unter das Finanzministerium, sondern unter die einzelnen Ministerien (Krieg, Cultus, Handel, Inneres u. s. w.), welche dieselben als ihren Besitz in ihren Inventarien aufführen und die Ausgaben und Administration derselben selbständig bestreiten, je mit eigenem Budget, Personal, Buchführung u. s. w. Aus dieser ihrer Bestimmung für den öffentlichen Dienst entspringt auch das Princip hres Rechts; sie sind im Privatverkehr unerwerbbar und unverährbar. Und so gehören sie nur im formalen Sinne der Finanzvissenschaft an.

Unter Staatsschatz muß man sich, will man anders klar weren, ein vorräthiges, für außerordentliche Fälle bestimmtes Geldoder Werthkapital denken, das der Staat dem Verkehr entzogen und in seiner Verwahrung behält. Das Bedürfniß nach einem olchen Schatz ist mit dem Creditwesen der neuern Zeit verschwunen, die Uebelstände der Entziehung von Geld aus dem Umlauf und der Zinslosigkeit desselben jedoch nicht; gewiß ist, daß der Schatz nur aus Ueberschüssen entstehen kann, und sein Vorhandensein daher nur beweist, daß man diese nicht rationell zu verwalten versteht. Daß auch hier Ausnahmen motivirt sein können (Besitz von Obligationen, Vorrath für Münzungen u. s. w.), ist selbstverständlich. Die ganze Frage kann in unserer Zeit als beseitigt angesehen werden.

Der Gedanke, das, was wir den Staatsbesitz nennen, in die Finanzwissenschaft aufzunehmen, gehört deshalb der neuesten Zeit an, weil derselbe eben keinen Ertrag bietet und bieten soll und im Grunde nur der Verwaltung der Ausgaben angehört. Man hat den

Unterschied zwischen dem Staatsbesitze und dem Staatsgute zuerst in Frankreich gemacht, und zwar schon im Code Napoléon. Vgl. die Darstellung bei von Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs": S. 210, domaine public (Code Napoléon, 538, 541, 2226), unveräußerlich, unverjährbar, und dem Staate zur Erfüllung seiner Aufgaben unentbehrlich, und domaine de l'État, durch Gesetz vom 1. December 1790 veräußerlich und durch Code Napoléon, 2227, verjährbar. In England ist der Staatsbesitz formell als Eigenthum des Königs oder der Selbstverwaltungskörper anerkannt und als solches nur vermöge eines Gesetzes dem Verkehre unterzogen. Die deutsche Finanzwissenschaft hat sich wenig um das Ganze gekümmert. Der Ausdruck Gebrauchsvermögen in der deutschen Literatur ist höchst incorrect. Vgl. Rau, §. 88. Die Schätzung in Geld wird schon von Rau als wenig bedeutsam bezeichnet. Neuere, wie Pfeiffer und Umpfenbach, lassen es ganz weg. Was eigentlich Wagner bei Rau (6. Aufl., §. 836) mit seiner Vertheidigung des Staatsschatzes will, ist nicht recht abzusehen; hätte ihm doch Jakob, I, 331 lehren müssen, wie wesentlich sich in unserm Jahrhundert die Auffassung über die historische Bedeutung der Sache geändert hat.

2) Die Staatsdomänen.

Begriff, Princip und System.

Als Staatsdomänen bezeichnet man die Gesammtheit der für Urproduction und Landwirthschaft bestimmten Staatsgüter.

Die Domänen umfassen daher mehrere Arten, die mit der wirthschaftlichen Natur derselben gegeben sind: die Landgüter oder eigentlichen Domänen des Staats, die Forsten, den Bergbau, die Jagd und die Fischerei.

Die Lehre von den Domänen ist demnach zuerst die Darstellung der volkswirthschaftlichen Grundsätze, nach denen sie einen wirthschaftlichen Ertrag abwerfen; dann hat sie zu zeigen, in welcher Weise der Staat zu Werke gehen muß, um diesen wirthschaftlichen Reinertrag als Einnahme für sich zu gewinnen.

Die finanzielle Betrachtung der Domänenverwaltung ist daher durchaus nichts anderes als die gewöhnliche Anwendung der wirthschaftlichen Grundsätze auf diesen Zweig der Staatsthätigkeit. Eigenthümlich ist ihr nichts als die Modificationen, welche durch die Natur der Staatsverwaltung in die Formen des wirthschaftlichen Betriebs hineingebracht werden. Diese Lehre von der

wirthschaftlichen Verwaltung der Staatsgüter durch die Finanzbehörden bildet, wie schon gesagt, die Kameralwissenschaft.

Das einfache finanzielle Princip der Domänenverwaltung ist es nun, aus dem Betriebe derselben die möglichst große Reineinnahme nach den Grundsätzen einer guten Bewirthschaftung zu ziehen.

Allein die Domänen sollen für den Staat wesentlich Mittel für die Entwickelung des gesammten staatlichen Lebens sein, wie alles andere, was er besitzt. Und wie die Domänen selbst, so ist auch die Einnahme aus ihnen nicht Selbstzweck, sondern nur ein Mittel. Es entsteht daher die Frage, ob Besitz und Verwaltung der Domänen durch den Staat selbst das richtige Mittel für diesen Zweck seien oder nicht. Und die Beantwortung dieser Frage kann nicht mehr vom einseitigen finanziellen Gesichtspunkt gegeben werden, sondern es tritt hier das staatswirthschaftliche Princip als entscheidend auf.

Dieses Princip fordert nun, daß der Staat nur insoweit selbst Domänen haben soll, als dieser Besitz als eine absolute Bedingung für die gesammte volkswirthschaftliche Entwickelung erscheint, die immer die wahre Grundlage der ganzen Staatswirthschaft ist. Und aus diesem staatswirthschaftlichen Princip für die Domänen folgt dann der weitere Grundsatz, daß der Staat seine Domänen in der Weise zu verwalten hat, daß sie durch diese Verwaltung dem Einzelbesitze zugeführt werden, insoweit sie nicht eben im Besitze des Staats als absolute Bedingung der Gesammtentwickelung des Volks erscheinen.

Während es daher die Aufgabe der Kameralwissenschaft ist, die Grundsätze zu zeigen, nach welchen die Verwaltung der Domänen, solange der Staat sie noch besitzt, so einträglich als möglich wird, ist es die Aufgabe der Staatswirthschaftslehre, soweit als möglich den Punkt und die Art und Weise zu bestimmen, wann und wie die Domänen vom Staate dem Einzelbesitze und der Einzelbewirthschaftung zugeführt werden sollen.

Die verschiedenen Arten der Domänen lassen nun keine einfache und stets gleichmäßige Anwendung dieses Grundsatzes zu. Seine Vollziehung wird vielmehr eine verschiedene je nach der Besonderheit der Domänen selbst.

Die Grundlage des richtigen Systems der Domänenverwaltung ist demnach das richtige Verständniß der Natur der einzelnen

Arten der Domänen an sich und ihres Verhältnisses zu den Bedürfnissen der Volkswirthschaft.

Wir halten es nicht für richtig, daß man, wie es gewöhnlich geschieht, mit den allgemeinen Grundsätzen über die „Domänenverwaltung" abschließt, ohne speciell auf die Natur der einzelnen Arten derselben einzugehen. Denn gerade hier schickt Eines sich nicht für Alle. Gewiß ist aber unbedingt die durchgeführte Scheidung des finanziellen und Verwaltungsstandpunktes festzuhalten. Allerdings gewinnt damit die ganze Domänenlehre dadurch eine wesentlich andere Gestalt; allein es kann kein Zweifel sein, daß wir eben hier einer andern Auffassung als der bisherigen bedürfen.

A. Die landwirthschaftlichen oder eigentlichen Domänen.

Das staatswirthschaftliche Princip.

Man nennt die landwirthschaftlichen Güter oder Grundbesitzungen des Staats die Domänen im engern Sinne, weil sie früher den wesentlichsten Ertrag unter allen Arten der Domänen gaben. Sie sind auch jetzt noch in einigen Staaten der einträglichste Theil der letztern und daher Gegenstand eingehender Untersuchungen geworden.

Der erste und natürlichste Gesichtspunkt für die Behandlung der Domänen ist nun allerdings ohne Zweifel der finanzielle. Die Finanzwissenschaft hat sich seit hundert Jahren eingehend mit denselben beschäftigt, und wir können das Resultat wol in folgenden einfachen Sätzen zusammenfassen.

Die finanzielle Bedeutung besteht theils darin, daß sie den Finanzen eine Rente geben, welche den Charakter aller Renten aus Grundbesitz hat: indem sie als sicher und regelmäßig erscheint; theils darin, daß der Staat durch sie an dem Fortschreiten des Grundwerths überhaupt participirt; endlich darin, daß sie als ein Reservekapital für außerordentliche Bedürfnisse des Staats angesehen werden können.

Diese einfache Auffassung hat sich nun, und zwar wesentlich auf Grundlage statistischer Nachweisungen, mit unserm Jahr

hundert umgestaltet. Man hat jeden der obigen Grundsätze angegriffen und geradezu verneint, und den Besitz von Domänen zunächst aus rein finanziellem Gesichtspunkte in höchst ernstlicher Weise angegriffen.

Denn die Rente aus diesem Grundbesitze ist durchaus nicht sicherer und regelmäßiger als der (Geld-) Zins, den der Staat von den Kapitalien hat, die er aus ihrer Entäußerung lösen würde, namentlich dann, wenn ihr Preis zur Abzahlung von Schulden oder zur Deckung von Ausfällen verwendet wird, die sonst zur Contrahirung von Schulden führen müßten. An der Steigerung des Grundwerths participirt der Staat auch dann, wenn er die Güter veräußert hat, durch die Steuer nämlich, welche mit dieser Steigerung rationell auch für den Einzelnen wächst und dem Staate eine Mehreinnahme bringt. Als Reservekapital endlich betrachtet sind die Staatsdomänen die schlechteste Form desselben, weil die wirkliche Benutzung eines solchen Kapitals oder der Verkauf, der aus einem dringenden Bedürfniß hervorgeht, hier wie immer den Verkaufspreis so weit herabsetzt, daß der Staat bei eintretender Veräußerung unabweisbaren Verlusten entgegengeht, die so groß sind, daß er der Regel nach den Verkauf gerade dann unterläßt, wenn er ihn am nöthigsten hätte, um so mehr, als dabei stets die Masse des Angebots eine große ist, während gerade für Grundbesitzungen ihrer Natur nach immer nur eine zwar feste, aber geringe Nachfrage vorhanden sein kann.

Das unabweisbare Gewicht dieser Gründe hat nun den Werth des Besitzes von Domänen für die Finanzen in so hohem Grade zweifelhaft gemacht, daß man als das gegenwärtig geltende Princip den Grundsatz ansehen kann, daß der Staat nur diejenigen Domänen behalten dürfe, welche für seine Verwaltung unabweisbar nothwendig erscheinen. Zu diesen rein finanziellen Gründen sind dann namentlich in unserm Jahrhundert die Motive der höhern Staatswirthschaft hinzugetreten. Denn der finanziellen Bewirthschaftung fehlt ihrer Natur nach das wesentliche Moment aller guten Wirthschaft, die Kapitalbildung durch Ersparniß und Amortisation. Jede Kapitalbildung kann nur vom Einzelnen ausgehen, weil sie nur für den Einzelnen geschieht. Sie erzeugt neben dem gegebenen Gut und aus seinen Ueberschüssen den Werth desselben durch beständige Thätigkeit des Individuums noch einmal,

und dieses zweite Kapital wird dann der Keim der allgemeinen Reproduction der Volkswirthschaft. Es ist nicht gerade nothwendig, daß die Bewirthschaftung in den Händen des Einzelnen besser sei als in den Händen des Staats, obwol es in der Natur der Sache liegt, daß sie es der Regel nach sein wird, und zwar namentlich auf gekauften Besitzungen, wo der Zins des Anlagekapitals gleichsam als Mahner dem Betriebe zur Seite steht. Aber es ist gewiß, daß mit dem Mangel des individuellen Interesses an der Kapitalbildung das Entstehen der letztern unmöglich und damit der Gesammtentwickelung ein unentbehrlicher Factor entzogen wird. Die Staatswirthschaft muß daher fordern, was das Finanzwesen zuläßt, daß die Domänen aus dem Staatsbesitze in den Privatbesitz übergehen.

Das nun kann man als das gegenwärtig allgemein anerkannte Princip für die landwirthschaftlichen Domänen ansehen; für Forst- und Bergwesen dagegen muß dasselbe allerdings anders formulirt werden. Nun aber muß der Staat bis zu dieser Veräußerung seiner Domänen immerhin dieselben verwalten. Und dadurch nun tritt die wesentliche Consequenz des obigen Princips für die Domänenfrage ein, in welcher sich Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre begegnen und gegenseitig erfüllen, daß schon die rein wirthschaftliche Ertragsverwaltung der noch im Besitze des Staats befindlichen Domänen nicht zu ihrem letzten Ziel den höchstmöglichen Reinertrag derselben bezwecken, sondern vielmehr in der Weise geordnet werden solle, daß dieselbe den Uebergang der landwirthschaftlichen Domänen in das Privateigenthum vorbereite. Und mit diesem Satze nun ist die Grundlage für die beiden Elemente der Lehre von den Domänen in der Finanzwissenschaft gegeben, die wir als die Lehre von der wirthschaftlichen Verwaltung und die Lehre von der Veräußerung der Domänen bezeichnen können.

Die Frage nach der Bedeutung der Domänen und ihrer Stellung in der Finanzwissenschaft tritt naturgemäß in dem Grade in den Hintergrund, in welchem der Antheil, den die Domänen zu den Staatseinnahmen geben, selbst geringer wird. Man kann als allgemeinen Grundsatz aufstellen, daß dieser Antheil um so größer, je kleiner der betreffende Staat selbst ist; ein Verhältniß, das sich historisch leicht erklärt. Die Geschichte dieses Verhältnisses ist zum Theil sehr ge-

in Hüllmann's „Finanzgeschichte des Mittelalters", S. 19 fg. dargelegt; s. die übrigen Quellen bei Rau, §. 88, 89, 90; bei Lotz, S. 117, die Zusammenstellung des Domänenertrags; dasselbe bei Rau, §. 89. Der Versuch, diesen Antheil in Procenten der Staatseinnahme zu berechnen, hat wesentlich nur das Bedenken, daß man dabei die verschiedenen Arten der Staatsgüter confundirt, die jedoch eine wesentlich verschiedene Stellung zum Ganzen einnehmen. Ueber die Geschichte der Domänen in Frankreich s. von Hock, S. 209 fg. Beschränkt man, wie es gewiß richtig ist, die eigentlichen Domänen nur auf die landwirthschaftlichen Güter, so kommen wesentlich andere Resultate zum Vorschein. Vgl. Malchus, I, §. 3.

Die Frage nach der Beibehaltung oder Veräußerung der Domänen ward zuerst von Montesquieu (Buch 26, Kap. 16) dahin entschieden: „Si on aliène le domaine, l'état sera forcé de faire un nouveau fonds pour un autre domaine", weil noch nach seiner Ansicht die Domäne für die Existenz des Staats absolut nothwendig ist. Die erste Schrift dagegen, welche die Veräußerung der Domänen von dem höhern Standpunkte vertritt, begleitete den ersten systematischen Verkauf der Domänen in Preußen seit 1763. Sie wird von Justi, „Finanzwesen", §. 189 citirt: „Die Verwandlung der Domänen in Bauergüter" (officiös?). Justi selbst bleibt §. 190 fg. in dem Widerspruche zwischen Verkauf und Erhaltung derselben stecken; gewiß ist aber, daß die Frage nach dem Verkaufe der deutschen Wissenschaft angehört. (S. auch unten.) Adam Smith dagegen sieht in den Domänen consequent nur ein Unternehmen und entscheidet daher nach dem Gesichtspunkte der gewerblichen Thätigkeit des Staats. „Obgleich", sagt er zuerst, „das Einkommen der Krone aus ihren Ländereien scheinbar den Unterthanen nichts kostet, so kostet es in der Wirklichkeit der Gemeinschaft mehr als vielleicht irgendein anderes Einkommen der Krone"; daher soll man diese Grundbesitzungen durch öffentliche Versteigerung an das Volk vertheilen. Der Staat soll nur die für die Zwecke der öffentlichen Erholung nothwendigen Gründe behalten (Buch 5, Kap. 2). Dieser an sich richtige Standpunkt ist geblieben, freilich mit seinem ganzen Mangel an Unterscheidung der Arten der Domänen. Die praktische Ausführung fand dann bekanntlich im großen in Frankreich statt. (Gesetz vom 1. December 1790; s. von Hock, S. 210). In Deutschland ergriff die Theorie mit Eifer den Gegenstand, und erhob sich ein ziemlich lange dauernder Streit über die Zweckmäßigkeit der Veräußerung überhaupt — bei dem man auch hier wie gewöhnlich Justi vergaß und nur Adam Smith citirte — und dann zugleich über die Verwendung der dazu erzielten Summen, die man wesentlich als Abzahlung auf die Staatsschuld gelten lassen wollte. S. Malchus, S. 29 u. 30. Während einige so weit gingen, dem Staate das Recht der Veräußerung abzusprechen, behaupteten andere, daß der Staat durch seine Domänen „ein Privatinteresse er-

halte, welches dem öffentlichen Interesse, das er allein haben soll, widerstreite" (von Jakob, §. 74). Diese Auffassung beruhte einem wesentlichen Theile nach darauf, daß im Anfang dieses Jahrhunderts zu den Domänen eine Menge von gutsherrlichen Rechten gehörte, über deren Schädlichkeit man unbedingt einig war. S. von Jakob, §. 76, und namentlich Malchus, I, §. 4. Die letzte Entscheidung in dieser vielbestrittenen Frage gab indeß die namentlich von Lotz, S. 116 fg., und dann von Rau a. a. O. theils nachgewiesene, theils in die Wissenschaft aufgenommene statistische Thatsache, daß die Domänen thatsächlich mehr für den Staat ertrugen, nachdem sie veräußert waren, als vorher bei eigener Regie. Rau hat außerdem das Verdienst, die Einseitigkeit bekämpft zu haben, welche bisher die ganze Frage ohne Rücksicht auf die Arten der Domänen und die besondern Verhältnisse des betreffenden Staats rein von dem Standpunkte der abstracten Wissenschaft entschied. Seine Grundsätze dürften als die gemeingültigen angesehen werden. Vgl. §. 98 fg. Pfeiffer hat dann die ganze Frage eigentlich auf der Basis des von Rau Gegebenen breiter ausgeführt und manches Statistische hinzugefügt. Neues war wol nicht viel zu sagen. „Staatseinnahmen", I, 111 fg. Umpfenbach läßt die ganze Frage bei Seite, welcher Ansicht Bergius Kap. 1, §. 10 ist, kann ich nicht sagen. Doch fehlt bei Rau und Pfeiffer die Beziehung der Verwaltung auf den Verkauf, und die Unterordnung der erstern unter das Princip der letztern, von dem wir nunmehr ausgehen.

Auch hier hat wieder Rußland seine eigenthümliche Stellung. In Rußland sind die Einnahmen des Budgets von den Staatsgütern, sowie das ganze wirthschaftliche Einkommen des Staats verhältnißmäßig neben den andern finanziellen Quellen (Steuern und Gebühren) wahrscheinlich die größten in Europa. In dem Werke von W. Besobrasof, „Les révenus publics en Russie, leur classification etc.", ist der erste und schwierige Versuch gemacht worden, alle Einnahmen von den Staatsgütern zusammenzuziehen und sie dann in verschiedene Arten, nach einem streng finanziellen System, zu classificiren. Das officielle russische Budget, sowie alle Budgets der Welt geben keine Auskunft darüber; die wirthschaftlichen Einnahmen werden in sehr vielen Posten mit den Steuern vermengt (z. B. die Pachtzahlungen und Servituten der Bauern auf den Staatsgütern mit ihren directen Steuern). Nach dem obengenannten Werke kommt auf die ganze jährliche Einnahme vom wirthschaftlichen Einkommen in Rußland (inclusive der Regalien) 33 Proc. des Budgets; auf Abgaben (Steuern und Gebühren) 65 Proc. Das eigentliche wirthschaftliche Einkommen, ohne Regalien, 29 Proc.; hierin: Staatsgüter im engern Sinne (Einnahme von Stammgüterimmobilien und Mobilien, Geldkapitale) 22 Proc., industrielle Unternehmungen 7 Proc. Die Staatsgüter im engsten russischen Sinne (Domänen), d. h. Liegen-

schaften aller Art machen bis $8\frac{1}{2}$ Proc. Das hauptsächlichste Element dieser Staatsgüter, und namentlich der landwirthschaftlichen Güter, sind die Güter, welche von den Bauern (den früher sogenannten Staatsbauern, freie Leute, ungefähr 10 Millionen männlicher Seelen) bewohnt und die Grundstücke, welche von ihnen benutzt sind. Diese Staatsgüter (Bauerdörfer), unter dem technischen Namen bewohnte Güter, werden von den andern unbewohnten (d. h. Immobilien, welche auf mannichfaltige Weise vom Staate benutzt und thatsächlich auch bewohnt sind) unterschieden. Die besondern Verhältnisse der Regierung zu dieser freien Bauerbevölkerung und die Ansichten über die Befreiung der leibeigenen Bevölkerung (auf den Privatgütern des Adels) gaben früher der ganzen Staatswirthschaft der russischen Domänen einen besondern Charakter. Sie war vielmehr von der Politik der Leibeigenschaftsfrage als von finanziellen Zwecken beherrscht. Auf dem Gebiete der Staatsgüter wollte man früher diese Frage lösen und alle Adelsleibeigenen ungefähr zu Staatsbauern machen. Das war eine Idee der vergangenen Regierung; doch hatte sie keine Resultate. Die Staatsbauern waren thatsächlich auch nicht ganz frei; gegenüber der Leibeigenschaft auf den privaten Gütern konnte aber der Staat selbst nicht freie Hand in seinen Regierungen zu den Staatsbauern haben. Diese oder jene Organisation des Bauerbesitzes auf den Staatsgütern hätte Unzufriedenheit bei der leibeigenen Bevölkerung oder bei ihren Herren erwecken können. Seit der Abschaffung der Leibeigenschaft (1861) hat sich alles verändert und eine andere Periode ist auf den russischen Domänen angefangen. Die wirthschaftlichen Verhältnisse der Staatsbauern sind neu organisirt worden; sie bekamen nach dem Gesetz einen bestimmten erblichen Grundbesitz, den der Staat ihnen nicht mehr abnehmen darf und den sie in ihr volles Eigenthum durch die Bezahlung einer mäßigen Ablösungsrente, in 48 Jahren, bekommen können. In derselben Zeit ist durch diese Operation die Regierung selbst selbständiger und freier geworden auf den Landgütern, die außerhalb der Grenzen dieses Bauerbesitzes in ihrem Eigenthum geblieben sind; sie hat mehr Sicherheit in diesem Eigenthum, kann es nach ihren eigenen finanziellen und wirthschaftlichen Ansichten benutzen und braucht nicht mehr die Interessen der Staatsbauern zu berücksichtigen. Die Regierung ist nicht mehr die Pflegerin dieser Bevölkerung, als welche sie früher angesehen wurde. Seit dieser Zeit ist die ganze Verwaltung der Staatsdomänen in eine neue Richtung getreten; das Ministerium selbst empfängt eine neue Einrichtung. Finanzielle Zwecke einerseits, landwirthschaftliche (Beförderung der agronomischen Fortschritte im Lande) andererseits, treten hervor; die Nothwendigkeit der Entwickelung der allgemeinen landwirthschaftlichen Cultur (nach der Abschaffung der Leibeigenschaft) und die Pflege dieses Zweiges, die dem Ministerium der Staatsgüter übergeben ist (ein besonderes

Departement der Landwirthschaft in diesem Ministerium), scheinen in diesem Moment der russischen Domänenpolitik die Hauptrichtung zu geben.

Verwaltung der Domänen.

Die Verwaltung der Domänen im rein finanziellen Sinne ist daher diejenige, welche dem Staate aus seinen Grundbesitzungen den höchst möglichen wirthschaftlichen Reinertrag als Theil seiner Einnahmen sichert.

Die Verwaltung der Domänen im höhern staatswirthschaftlichen Sinne ist dagegen diejenige, welche die finanzielle Verwaltung so einrichtet, daß diese selbst den Uebergang der Domänen in das Privateigenthum vorbereitet.

Für die richtige finanzielle Verwaltung gelten demnach keine andern als die einfachen wirthschaftlichen Regeln in Bezug auf die Erzielung des Reinertrags aus der Bewirthschaftung von Grundstücken. Das höhere Princip aber fordert die Unterordnung dieses Gesichtspunkts unter die Maßregeln, welche durch den Uebergang ins Privateigenthum geboten werden, und gibt ihnen ihre Gestalt. Und in diesem Sinne sprechen wir von einem staatswirthschaftlichen System der Domänenverwaltung.

Die beiden Grundformen der finanziellen Verwaltung sind nun die eigene Verwaltung und die Verpachtung.

Allerdings müssen die besondern Verhältnisse der Länder, in denen die Domänen liegen, dafür maßgebend sein, ob für eine Verpachtung ausreichende Bedingungen sowol in Beziehung auf den rationellen Betrieb der zu verpachtenden Güter, als in Beziehung auf die richtige Zahlung des Pachtschillings vorhanden sind. Ist das nicht der Fall, so kann immerhin die eigene Verwaltung die einzig zulässige werden. Indeß liegt es in dem Wesen der Privatwirthschaft, daß sie auch in der Form der Pachtung der überwiegenden Regel nach der eigenen Regie vorzuziehen ist. Grundsatz ist daher, die eigene Regie in Pachtungen zu verwandeln und sie mithin selbst da, wo sie temporär als unvermeidlich erscheint, nur als Uebergang zu der Herstellung von Pachtungen anzusehen.

Die Grundsätze nun, welche für die Pachtungen gelten, sind für den Staat vom Standpunkte der finanziellen Verwaltung

durchaus keine andern als diejenigen, welche für die Privatwirthschaft, freilich die eines Großgrundbesitzers, gelten. Die Finanzwissenschaft darf sie deshalb als bekannt voraussetzen, ebenso die drei Grundformen der Pachtung, die Zeitpacht, die Gewährspacht und die Erbpacht. Die Anwendung der Grundsätze des landwirthschaftlichen Betriebs auf die Verpachtung der Domänen bildet einen wesentlichen Theil der Kameralwissenschaft. Die Finanzwissenschaft hat dabei nur zu bemerken, daß an sich keine dieser Arten die absolut richtige ist, sondern daß sich die Richtigkeit der Anwendung vielmehr nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes zu richten hat. Diese Anwendung bildet daher einen zwar sehr wichtigen, aber zugleich einen sehr speciellen Gegenstand der Finanzverwaltung, bei dem die Fachkenntnisse, verbunden mit der Landeskunde, in jedem einzelnen Falle entscheidend eingreifen und den höhern Organen der Finanzverwaltung nur die administrative Oberaufsicht und die rechnungsmäßige Controle zusteht.

Eine neue Bedeutung aber gewinnt das System der Verpachtung, sobald man den höhern staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt eintreten läßt.

Die Aufnahme der Theorie von der Verwaltung der Domänen im einzelnen in die eigentliche Finanzwissenschaft stammt aus der Kameralwissenschaft. Sie hat als besondere Form der landwirthschaftlichen Betriebslehre, soweit dieselbe durch die Natur des Staats als Eigenthümer bedingt ist, natürlich ihren Werth; allein es ist kaum gerechtfertigt, sie als einen systematischen Gegenstand der Finanzwissenschaft zu betrachten, da gerade hier doch nur die besondern Verhältnisse des einzelnen Staats entscheiden können und das Ganze daher der positiven Finanzverwaltungslehre des einzelnen Staats angehört. Daß die Verwaltung selbst entweder nur die eigene oder die Verpachtung sein könne, ist natürlich nie bezweifelt worden. Ueber den Werth dieser beiden Formen sowie über die einzelnen Arten der Verpachtung s. von Jakob, §. 85 fg. (ziemlich allgemein), Malchus, §. 7 (S. 42—62, zum Theil sehr praktische Bemerkungen), namentlich aber Rau's treffliche Darstellung (4. Aufl., S. 130—168), Baumstark hat zugleich in seiner „Encyklopädie der Kameralwissenschaften" für die einzelnen technisch-wirthschaftlichen Fragen sehr viel geleistet. Neben diesen allgemeinen Darstellungen existirt noch eine specielle Literatur über dieses Gebiet, welche sich aber meist auf bestimmte Staaten bezieht. Für diese sind die Grundsätze fast immer in einer selbständigen Gesetzgebung gesammelt.

Für Frankreich sind die geltenden Anordnungen gesamn und charakterisirt bei von Hock, a. a. O., S. 211—218. Das Pr cip der französischen Verwaltung ist die Verpachtung, und zn unter Voraufgang eines öffentlichen Meistbotsverfahrens. Bei ein Vermögensstande von 8—9 Mill. Frs. ist die Sache ohnehin u bedeutend. Für England s. Bocke's historisch und praktisch grür liche Darstellung von S. 151 an; speciell S. 158 fg. Hier schein noch viele Misbräuche und selbst juristische Unklarheiten obzuwalte Preußens Domänen werden fast ausschließlich in Zeitpacht gegebe eigene Verwaltung bildet die Ausnahme. S. Rönne, „Domänen wesen" und dessen „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", I 2. Abth. von §. 516 (3. Aufl.) nebst der preußischen Literatur, da mit der bekannten Gründlichkeit des Verfassers alles preußische Ma terial gibt; doch hat er hier nur die eigentlichen Domänen berück sichtigt. Warum hat er nicht die „Domänen-Rentämter" als Ver waltungsorgane derselben hier aufgeführt, statt unten?

Oesterreichs Domänenverwaltung ist ausführlich dargestellt be Konopasek und von Mor, „Finanzgesetzkunde des österreichischen Kaiser staats", Bd. II, §. 11 fg. Genanntes Werk enthält gute historisch Daten über die österreichischen Domänen und ihre Verhältnisse in de verschiedenen Kronländern, wobei namentlich die Darstellung der Grund sätze für die Grundentlastungsverhältnisse, soweit sie die Domäne betreffen (S. 44 fg.), und das Verhältniß der ungarischen Provinze insbesondere (§. 14, S. 99) ausführlich und gut gegeben sind. Unte abtheilung V enthält die Darstellung der geltenden Bestimmunge für die „Arten der Benutzung der Staatsgüter" mit Angabe der z diesem Zwecke erlassenen Instructionen und sonstigen amtlichen Erlass Ueber die „Benutzung der Domänen im Pachtwege" handelt namen lich §. 28; s. auch (S. 192 fg.) die Formularien für Pachtverträg Daselbst Unterabtheilung VI, S. 236 fg., gibt eine genaue, für d praktische Verwaltung berechnete Darstellung der Grundsätze und G setze für das Verfahren bei „Auslagen, Kassegebarung, Verrechnu und Controle" bei den österreichischen Staatsgütern. Es ist nur z bemerken, daß hier allenthalben die Grundsätze und Regeln für da Forstwesen mit hineingezogen sind; s. jedoch unten. Vgl. auch Dessar a. a. O., §. 20. Ueber die statistischen Verhältnisse s., leider se kurz, Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 145—147.

Bei der ungeheuern Größe, unendlichen Mannichfaltigkeit u Verschiedenheit des historischen Ursprungs der russischen Domäne sind auch die Formen der Verwaltung und der Benutzung der land wirthschaftlichen Domänen sehr verschieden. Doch ist eigene Verwa tung seit jeher Ausnahme; sie existirt nur zeitweise in den Gütern welche zufällig der Regierung zukommen, wie z. B. in den confis cirten Gütern der Polen nach dem Aufstande von 1863. Alle Ein nahmen von den russischen landwirthschaftlichen Staatsgütern zerfalle

in zwei Hauptklassen (von den besondern Arten der Domänen, wie Fischereien, Forsten u. s. w. ist hier nicht die Rede): 1) Die verschiedenen grundherrlichen Zahlungen (Obroken) der Bauern und Hintersassen auf den Staatsländern, für deren Nutznießung, durch Gesetz normirt (s. unten Gefälle); 2) die sehr verschiedenen Einnahmen, welche die Regierung vertragsmäßig, meistens durch Zeitpacht, von ihren Ländern zieht. Die erste Klasse ist bisjetzt die Hauptquelle der Staatseinnahmen von den Domänen; alle andern Einnahmen von den Domänen sind verhältnißmäßig unbedeutend. Sie allein gibt dem Staate mehr als 35½ Mill. Rubel (1870), und macht die bedeutende Ziffer von 7 Proc. im Totale des ganzen Budgets aus. Das ist charakteristisch für das Finanzwesen Rußlands gegenüber den westlichen Staaten Europas. Alle andern vertragsmäßigen und industriellen (freien wirthschaftlichen) Einnahmen von den landwirthschaftlichen Staatsgütern, die im freien Eigenthume des Staats bleiben, bringen nur 4½ Mill. Rubel (1870). Hier ist nicht eingezogen die Einnahme von Forsten und andern speciellen Arten der Domänen. Diese letzte Gruppe von Einnahmen, welche hier berührt werden muß, ist sehr verschieden in ihren Bestandtheilen: alle möglichen Arten der Güter und alle möglichen Arten ihrer Benutzung sind vorhanden. Die gewöhnliche Verwaltung ist die Zeitpacht auf kurze Termine (8—16 Jahre), mit öffentlichem Meistbotsverfahren. Nur in den Westprovinzen sind Erbpachte als Ausnahme. Lange Termine sind vermieden, weil der Werth des Landes in Rußland zu sehr schwankt und im allgemeinen die Grundrente auf dem guten Boden in ungeheuerer Progression steigt, die früher auch in andern europäischen Staaten vorhanden waren. Neben den Staatsdomänen bestehen: a) das Eigenthum der kaiserlichen Familie, Apanagegüter; b) Hofgüter, Palais-(Kammer-)güter genannt. Die ersten sind sehr zahlreich, durch eine ganz besondere, dem Hofministerium untergeordnete Administration (Apanagendepartement) verwaltet; diese Verwaltung ist vollkommen gleich der Verwaltung der Privatgüter. Die Einkünfte dieser Apanagengüter werden zur Dotation aller Mitglieder der kaiserlichen Familie (den Monarchen selbst ausgenommen) verbraucht und jedes Jahr unter ihnen vertheilt. Die Hofgüter, die Apanagegüter, der Staatscontrole entzogen, nach privatrechtlichen Grundsätzen verwaltet, können auch nicht als Privatvermögen betrachtet werden; der Kapitalwerth und die Einkünfte dieser Güter (kaiserliche Residenzen in den Städten und auf dem Lande, verschiedene landwirthschaftliche Immobilien, Bergwerke u. s. w.) sind unbekannt und jedenfalls nicht bedeutend.

Veräußerung der Domänen.

Ist nun einmal der Grundsatz der Veräußerung der Domänen sowol vom rein finanziellen als vom Verwaltungsstandpunkte an-

genommen, so müssen für dieselben drei Gesichtspunkte maßgebend sein, von denen der erste in die Verwaltung der Domänen hineinzugreifen hat, der zweite die rein finanzielle Frage betrifft, und erst der dritte der eigentlichen Verwaltung angehört.

Sollen nämlich die Domänen ins Privateigenthum übergehen, so ist es zuerst wünschenswerth, daß die eigene Regie soviel als möglich aufgegeben werde, und die Zeitpacht an ihre Stelle trete, und zwar in Parcellen, deren Ausdehnung den Kauf auch durch kleinere Kapitalien möglich macht. Der Uebergang von der Zeitpacht zum Eigenthum durch Erbpacht ist aus einer Reihe von Gründen nicht zu empfehlen. Nur darf die Zeitpacht nicht zu kurz sein. Das zweite Element, der wirkliche Verkauf, ist nun allerdings eine vorwiegend finanzielle Maßregel. Allein auch dieser Verkauf derselben hat seine Grundsätze, deren Befolgung in dem Maße wichtiger wird, je bedeutender der Besitz des Staats ist. Diese Maßregeln ordnen sich nach zwei leitenden Gesichtspunkten.

Die erste Voraussetzung des Verkaufs ist ein ausreichendes Kapital beim Käufer, und zwar nicht blos für den Ankauf, sondern meistens auch für die Herstellung eines guten Betriebs, namentlich da, wo Parcellirungen stattfinden müssen. Wo das Kaufkapital nur für eins von beiden ausreicht, ist es gerathen, den Kaufpreis lieber als Grundbuchsschuld zum Theil stehen zu lassen, der Regel nach so, daß eine Abzahlung in Annuitäten erfolgen kann. Unter Umständen kann der Vorbehalt eines Vorkaufsrechts zweckmäßig sein.

Ein directer Vorschuß des Staats zur Herstellung des Betriebes ist nie zu empfehlen. Das Einzelne richtet sich nach den bestimmten einzelnen Verhältnissen.

Die zweite Frage bezieht sich auf die finanzielle Verwendung des durch den Verkauf erzielten Kaufschillings. Schon mit dem ersten Verkaufe der Domänen entstand der Gedanke, diesen Kaufpreis nicht für die laufenden Ausgaben, sondern zur Tilgung der dauernden Schuld des Staats zu verwenden. Das Richtige in diesem Satze beruht darauf, daß die Domänen überhaupt unfähig sind, regelmäßig durch ihren Verkauf die Einnahmen des Staats zu erhöhen und daß man durch denselben nicht die Vorstellung erwecken soll, als genügten die Staatseinnahmen. Denn die

Deckung der letztern durch den erstern ist in der That nichts anderes als die Bestreitung der Ausgaben aus dem Kapitel einer Wirthschaft statt aus ihren Erträgnissen. Außerdem zwingt die Deckung des Deficits zu plötzlichen Verkäufen, die den Preis drücken, oder den Erwerb für den mittlern und kleinen Besitzer schwer machen. Daher der Grundsatz der Verwendung des Kaufpreises zur Deckung der Staatsschuld. Wenn derselbe auch im allgemeinen praktisch ist, so kann er doch im einzelnen nicht streng eingehalten werden. Am besten ist es immer, wenn das Gesetz, welches den Verkauf im einzelnen vorschreibt, zugleich die Verwendung der Kaufsumme bestimmt. Dabei scheint ein Grundsatz allgemein angenommen und auch vollkommen richtig zu sein. Ist die umlaufende Papiergeldsumme in einem Staate so groß, daß das Papier einen schlechtern Curs hat als das Metall, so ist die nothwendigste und richtigste Verwendung des Erlöses aus den Domänen entschieden die Einlösung des Papiergeldes, nicht blos weil die Summe des letztern dadurch vermindert, sondern auch der Curs gehoben wird. Man drückt das wol auch aus als Fundation des Papiergeldes auf die Domänen. Das ist ungenau, die Domänen sind ebenso wenig geeignet Papiergeld des Staats zu fundiren wie ein Immobiliarbesitz die Noten der Banken. Jedenfalls darf man sich erfahrungsmäßig von dem Verkaufe von Domänen für die Einlösung von Staatspapiergeld nicht zu viel versprechen. Steht aber einmal der Grundsatz fest, daß man den Verkaufspreis wirklich zur Einlösung des Papiergeldes verwenden will, so soll er auch mit aller Consequenz festgehalten werden. Natürlich hat das Ganze nur da Bedeutung, wo die Domänen selbst von Bedeutung sind.

Die dritte Frage endlich betrifft das Verhältniß der Veräußerung der Domänen zur Vertheilung des Grundbesitzes. Allerdings hat die Finanzverwaltung dabei das Mittel in Händen, durch diese Veräußerung in die Vertheilung einzugreifen. Wo dies der Fall ist, besteht die wichtige Aufgabe der Staatsverwaltung darin, diese Vertheilung der Verkaufsparcellen in der Weise vorzunehmen, daß sie die Grundlage für die Herstellung einer soliden bäuerlichen Mittelklasse bilde, wo diese fehlt. Die Anwendung dieses Grundsatzes hat daher eine genaue Kenntniß von der Vertheilung des Grundbesitzes in dem Landesgebiete der Do-

mänen zur Voraussetzung, und jeder Verkauf wird von diesem Gesichtspunkte aus um so viel rationeller sein, je mehr derselbe be der Bestimmung der Verkaufsparcellen davon ausgeht, die an den gegebenen Orte mangelnde Klasse herzustellen. Es kann daher be einem solchen Verkauf auch geboten sein, große Grundbesitzungen zu erhalten; ebenso wol kleine zu erzielen. Der Regel nach aber wird es darauf ankommen, gerade die Klasse des mittlern Besitzes zu heben. Immer ist es dann Sache der Organe der innern Verwaltung, die Größe und Vertheilung der Verkaufsparcellen zu bestimmen, Sache der Finanzverwaltung, den Verkauf selbst durchzuführen.

Es ist charakteristisch, daß der Verwaltungsgesichtspuukt, wie wir ihn hervorgehoben haben, nur in Deutschland und zwar, soviel uns bekannt, nur in Preußen und Oesterreich zur Anerkennung und Durchführung gekommen ist. Schon im vorigen Jahrhundert war der Streit der Theorie ein lebhafter; s. Justi, a. a. O., namentlich im §. 193: „Die Gründe, daß die Verwandlung der Domänen in Bauergüter die Bevölkerung mehr befördert, sind so überzeugende, daß sich dawider gar nichts einreden läßt.“ Vergleiche fg.; sehr verständig. Dennoch ist Justi für Beibehaltung der Domänen, und zwar gegen Pacht mit Vorbehalt des Erbzinses. Es ist später wenig Neueres und Besseres darüber gesagt. S. namentlich Lotz, III, 121; von Jakob, Bd. I, §. 197; Malchus, Bd. I, §. 3. Doch hat von Jakob die Frage nach dem sogenannten Abbau der Domänen (Verkleinerung derselben durch Parcellirung) besonders hervorgehoben, wenn auch nur vom volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte, und sich dafür erklärt. Rau hat die Modalitäten des eventualen Verkaufs §. 99 u. 100 theils aus dem juridischen, theils aus dem kameralistischen Gesichtspunkte aufgeführt, kürzer als die Lehre von der Verwaltung derselben. Im wesentlichen gilt auch hier der Grundsatz, daß jeder einzelne Staat dafür besondere Vorschriften erlassen muß und erläßt, die den besondern Verhältnissen angemessen erscheinen, da die letztern höchst verschieden sind.

Was nun zuerst Preußen betrifft vgl. Koch, „Domänenrecht“ und besonders Rönne, „Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preußischen Staats“. Grundlage des gegenwärtigen Rechts ist auf Grundlage des Allgemeinen Landrechts, II, Tit. 4, §. 16—20 die Domänenveräußerungsinstruction vom 25. October 1810, „daß die Domänen, wenn sie nicht verkauft und vererbpachtet werden, in Zeitpacht mit Vermeidung kurzer, die Cultur behindernder Pachtperioden ausgethan werden sollen, wogegen die Administration auf jede Weise vermieden und nur im äußersten Nothfalle dazu geschritten werden soll“. Ebenso die Instruction für die Oberrechnungskamme

vom 28. December 1824, §. 31. Dies gilt noch gegenwärtig, s. Rönne, „Staats-Recht", II, b, §. 519. Vgl. Bergius, Kap. 2, §. 28. 29. In Oesterreich Anfang des Domänenverkaufs systematisch schon 1748. Justi sagt darüber §. 190: „Man sah ein, daß, wenn man das Kaufpretium in Anschlag brachte, die Domänen kaum auf 2 Proc. genutzet worden; indem die Landwirthschaft in Oesterreich in keinem großen Flor ist und die Kammergüter nicht in Verpachtung, sondern in Administration standen. Nun war der Staat mit einer Menge Schulden beschwert und mußte davon in der Wiener Bank 5—6 Proc. Interessen entrichten. Man wurde auch wirklich dadurch in den Stand gesetzt, alle Kapitalien der Bank bis auf 5 Proc. herabzusetzen; indem man diejenigen bezahlte, welche sie nicht für 5 Proc. stehen lassen wollten." Daneben entstand eine systematische Verwaltung der Verkäufe durch Einsetzung von Staatsgüter-veräußerungs-Commissionen in allen Kronländern (Circular vom 24. März 1789); Wortlaut desselben bei Konopasek und von Mor, S. 206 fg., an die sich eine weitere Reihe Directiven anschloß. Mit Recht handelte es sich dabei nicht blos um große Verkäufe, sondern das Circular stellt als Veräußerungsarten etwa auf: „Verkauf im ganzen oder in kleinern Theilen, Erbpacht, emphyteutischer Verkauf, Pacht auf längere Jahre und Dotirung von Bisthümern und Fonds." Hier ist offenbar ein höherer, wenn auch nicht socialer, so doch nationalökonomischer Gesichtspunkt zur Geltung gelangt: „damit die eine oder andere Art, welche ihnen (den Käufern oder Pächtern) besser bekannt und eigen ist, mit Zuversicht mehr Nutzen hoffen lasse." — Ueber die Verpachtung specielles Circular vom 2. December 1790 (Verpachtung auf längere Zeit); Bewirthschaftung geordnet 4. April 1802. Die Epoche des Verkaufs im großen tritt ein mit dem Jahre 1810. Erste große Licitation 7. October 1810; dann großer Verkauf zur Tilgung der Papiergeldschuld 20. Februar 1811; Erlaß 16. Juni 1811; Einziehung von Staatsgütern, welche im lebenslänglichen Genusse von Privaten waren. Das entscheidende Patent vom 22. Juni 1817 ordnete dann einen regelmäßigen Verkauf zu Gunsten des Tilgungsfonds an. Ertrag bis 1846 37,1 Mill. Gulden, die Regie berechnet auf 33 Proc. Die Staatsgüter Ungarns betrugen vom Ganzen 58 Proc., die deutschen 42 Proc. Endlich trat durch das Uebereinkommen mit der Nationalbank vom 1. Mai 1855 ein neues Stadium ein; Ueberlassung der Staatsgüter an die Nationalbank mit dem Rechte, die Staatsgüter zu veräußern und den Ertrag derselben einzunehmen, als Abschreibung auf die Schuld des Staats an die Bank; das Einwanderungsgesetz vom Jahre 1858 den 23. December nicht zur Ausführung gekommen; gesetzlicher Verkauf im Jahre 1869 selbst leider eines Theiles der Forsten.

Für Frankreich gilt noch immer der Grundsatz des Gesetzes vom 5. November 1790, Verpachtung durch die Domänenverwaltung,

Veräußerung nur durch Gesetz mit öffentlicher Versteigerung; vgl. Hock, „Finanzverwaltung", S. 211, 212. Uebrigens ist die Sache bei dem geringen Umfange der Domänen nicht von Bedeutung. In England scheinen nach Vocke a. a. O. keine allgemeinen Grundsätze oder Gesetze über die Veräußerung zu bestehen.

Rußlands Verhältnisse schließen sich hier wesentlich an die neue freie Stellung des Bauernstandes.

Die Veräußerung der verschiedenen unbeweglichen und ländlichen Staatsgüter gibt jährlich dem russischen Budget eine bedeutende Summe, welche in den letzten Jahren sehr stark zunahm. Die ganze Summe war in 1870 bis $5\frac{1}{2}$ Mill. Rubel (also bis 3 Proc. des Totalbudgets), in 1871 bis $14\frac{1}{2}$ Millionen und in 1872 bis 18 Millionen. Aus der starken Progression dieser Einnahme ist aber gar nicht zu folgern, daß die Veräußerung der Domänen eine systematische Operation im gegenwärtigen russischen Finanzwesen und Domänenverwaltung geworden sei. Solche Folgerung, die bei dem ersten Anblicke dieser Ziffern sehr nahe liegt, wäre eine irrthümliche. Die obenerwähnte Totalsumme des veräußerten Staatsvermögens enthält sehr verschiedenartige Posten, die mit der eigentlichen und systematischen Veräußerung der Domänen (der landwirthschaftlichen Staatsgüter) nichts zu thun hat, und die Einnahmen, welche von solchen Operationen kommen, sind meistens zufällig in die letzten Jahre gefallen. Die Hauptrubrik ist der Verkauf aller Staatseisenbahnen mit ihrem unbeweglichen und beweglichen Vermögen an Actiengesellschaften; sie allein figurirt für das Jahr 1872 im Budget mit 17 Millionen. Diese Operation seitens des Staats ward systematisch durchgeführt und ist jetzt vollendet. Weiter erscheinen sehr verschiedenartige Posten der verkauften eigentlichen Domänen oder landwirthschaftlichen Güter. Die Haupteinnahmen gaben hier in den letzten Jahren die confiscirten polnischen Güter, die nach dem Aufstande an Russen verkauft wurden, auch kirchliche und klösterliche Güter der römisch-katholischen Kirche, statt deren die Regierung den Unterhalt des Klerus auf das Budget übernahm und die die Regierung nur zeitweise in ihrer Verwaltung behielt. Die systematischen Veräußerungen der Domänen sind zweierlei: a) Ablösung der grundherrlichen Gefälle, die auf dem bäuerlichen Eigenthümer liegen (s. oben und später); b) jährlicher Verkauf einiger Landstücke, welche der Domänenverwaltuug nicht vortheilhaft scheinen. Diese beiden Posten, obgleich regelmäßige, sind bisjetzt sehr unbedeutend. Der erste Posten wird wahrscheinlich in der nächsten Zukunft stark zunehmen.

B. Die Forsten des Staats und ihre Verwaltung.

Während nun bei den landwirthschaftlichen Domänen der finanzielle und der Verwaltungs-Gesichtspunkt vielfach ineinander

rgehen, und der Schwerpunkt des letztern wesentlich in der äußerung der Domänen zur Geltung kommt, tritt bei den sten gerade das Entgegengesetzte ein. Sie sind dasjenige Gebiet ganzen Staatsgüterlehre, in welchem die Principien der Verltung, und zwar speciell der Verwaltung der Urproduction, so schieden überwiegen, daß die ganze Forstlehre in die Verwalgslehre fällt, und die Finanzwissenschaft hier nur einen sehr ingen Raum finden darf. Es ist von entschiedener Wichtigkeit, s festzuhalten, und darum nicht weniger, weil diese Grundsätze on seit hundert Jahren in Deutschland theoretisch und seit funfzig hren in Frankreich gesetzlich durchgeführt sind.

Jede Lehre von den Forsten in der Finanzwissenschaft soll her die Grundsätze der Forstverwaltung als allein maßgebend : die Spitze stellen und dem finanziellen Interesse in Beziehung f die Forsten nur so viel übriglassen, als die vollste und kräftigste urchführung der höhern Forstverwaltung es erlaubt. Von diesem tandpunkt aus muß zuerst die strenge Scheidung der Forsten n den landwirthschaftlichen Domänen durchgeführt und auf ihr genthümliches Princip und System basirt werden.

Dabei darf die Finanzwissenschaft als eine abgethane Sache raussetzen, daß Namen und Begriff des „Forstregals" in unserer eit aus jedem praktischen Lehrbuch verschwinden und einfach der utschen Rechts- und Verwaltungsgeschichte definitiv übergeben erden sollte. Denn „Forstregal" und „Forsthoheit", wie sie istorisch entstanden sind, bedeuten in ungeschiedener und darum klarer Weise Beides zugleich, einerseits die Forsten als Staatsüter mit ihrem Ertrage, für sich betrachtet, andererseits die Summe on Verwaltungsrechten, welche der Staat über jede Forstwirthhaft, ohne Rücksicht darauf ob sie der Staats- oder Privatirthschaft angehört, im Namen des höchsten öffentlichen Interesses ufzustellen und durchzuführen verpflichtet sein soll. Wir hoffen aher, daß die Auffassung, wie sie Klüber und zum Theil auch och Zöpfl und Pötzl über die Regalität überhaupt und speciell ber das Fostregal fortführen, definitiv beseitigt sein wird. Hat ch schon Mittermaier das Wesen des „Forstregals" als eines erwaltungsrechts vollständig richtig erkannt. Es wird jetzt Sache r Finanzwissenschaft sein, diesen Grundgedanken auf ihrem Geete speciell durchzuführen.

Die Grundsätze, welche danach für das Forstwesen in der Finanzwissenschaft gelten, gestalten sich in folgender Weise.

Allerdings bilden die Forsten des Staats fast in allen Theilen Europas einen Hauptbestandtheil der Staatsgüter. Allein seit hundert Jahren verlieren sie mehr und mehr ihren frühern Charakter. Sie werden aus Staatsgütern ein Staatsbesitz; d. h. sie nehmen die Natur von Staatsanstalten an. Die Begründung dieser Thatsache ist eine einfache.

Die Forsten sind nämlich in dreifacher Weise für die Volkswirthschaft von Wichtigkeit. Sie sind es erstlich durch das Holz und seinen Werth, dann durch ihr Verhältniß zu Feuchtigkeit und Klima, den beiden Grundlagen aller landwirthschaftlichen Production; endlich dadurch, daß sie oft die einzige Art und Weise der Benutzung gewisser Arten von Grund und Boden bilden.

Diese allgemeine und unbestrittene Bedeutung der Forsten, welche die Finanzwissenschaft als bekannt vorauszusetzen hat, läßt nun für die Verwaltung derselben weder die ausschließliche Geltung des finanziellen Betriebs, noch auch den Uebergang in das Privateigenthum ohne weiteres zu, sondern da der Fortbestand auf diese Weise eine der großen Bedingungen der gesammten Volkswirthschaft wird, so kann auch für die Verwaltung desselben nur das Princip gelten, daß eine Ertragsverwaltung und eine Ueberlassung an die Privatwirthschaft nur dann und nur insoweit zulässig erscheinen, als die höhern Anforderungen der Volkswirthschaft dies zulassen.

Die Anwendungen dieses Princips ergeben folgende allgemeine Grundlagen des Systems für die verwaltungsrechtliche Behandlung der Forsten:

a) Die Erzielung eines Reinertrags aus dem Bestande der Staatsforsten wird der Regel nach nur so weit stattfinden dürfen als die Erhaltung des Bestandes dies zuläßt, sodaß die Verwaltung die Erzielung dieses unmittelbaren Ertrags denjenigen allgemeinen Interessen nachsetzt, welche für die Landwirthschaft die Erhaltung des Forstbestandes wünschenswerth machen.

Allerdings bleiben die Forsten immerhin ertragsfähige Staatsgüter und es bleibt daher auch die Aufgabe der Finanzverwaltung innerhalb der eben bezeichneten Grenze, den Finanzen aus den Forsten den möglichsten Reinertrag zu gewinnen. Und hier

der Punkt, wo die Unterordnung der Finanzverwaltung unter
nnere Verwaltung sich am klarsten herausstellt, aber auch recht
lich bezeichnet werden muß, um die obige Verwirrung der Be=
fe zu vermeiden.

Jener allgemeine Charakter der Forsten kommt nämlich in
Thät nicht blos den Staatsforsten zu, sondern ebenso sehr
Privatforsten und Waldungen. Auch sie sind Elemente der
dwirthschaft, und so wie daher die Verwaltung die Urproduction
ihre Aufgabe auffaßt, stellt sie sich auf den Standpunkt, die
mmte Forstbewirthschaftung im ganzen Staate als ein Ganzes
n Verwaltungsgesetzen unterzuordnen, und zwar in dem Sinne
oben angeführten Principien. So entstehen die großen Forst=
nungen und Forstgesetze, welche seit dem 12. Jahundert bis
die neueste Zeit der Staat auf seine eigenen Forste ebenso
als auf die der Privaten anwendet und deren Princip die
altung der Forsten auch mit dem Opfer ihres möglichen größern
nertrags ist. Dieses Princip wird nun mit dem 18. Jahr=
dert zu einem rationellen Systeme der Forstbewirthschaftung
gebildet, und so entsteht die Forstwirthschaft, gewöhnlich als
stpolizei bezeichnet, die mit der finanziellen Forstverwaltung
ct gar nichts zu thun hat, wohl aber wegen des großen Um=
s der Staatsforsten, auf welche sie ihre Hauptanwendung
et, in die Kameralwissenschaft als ein wesentlicher Theil der=
en aufgenommen wird. Das ganze Gebiet dieser Lehre hat
Finanzwissenschaft als bekannt vorauszusetzen und natürlich in
m vollen Umfange in der Verwaltung ihrer Forsten zur An=
dung zu bringen; den Staatseinnahmen gehört dann nur das,
durch eine solche gesetzliche Bewirthschaftung als Reinertrag
elt werden kann. Daran schließt sich aber für die Verwaltung
Staatsforsten der zweite speciell der innern Verwaltung an=
örende Punkt.

b) Vermöge des obigen Princips nämlich soll die Verwaltung
nthalben, wo absoluter Waldboden vorhanden und Bewaldung
nschenswerth ist, Forsten anlegen und auf diese Weise hier
stdomänen erwerben, um so mehr, als dies bei der fast durch=
gigen Ertragslosigkeit eines solchen Bodens für die Privat=
thschaft nie von den einzelnen Privaten geschehen wird, so
lich es auch der Gesammtheit derselben sein mag. Dabei scheint

uns jedoch der Grundsatz richtig, daß diese Verpflichtung des Staats nicht weiter gehen sollte — Ausnahmen vorbehalten — als bis zur Erschöpfung des Betrages, den die Staatsforsten als Reinertrag nach den obigen Grundsätzen abwerfen können. Die Ausführung dieser Maßregel gehört im Einzelnen den Forstbeamten, die Grundsätze für dieselbe der Forstwissenschaft.

Dem rein finanziellen Standpunkt bei der Forstverwaltung gehört demnach eigentlich nur der zweite große Fall, der Fall der Veräußerung von Staatsforsten an das Privateigenthum.

c) Ein Uebergang in Privateigenthum ist aus obigen Gründen nur da zulässig, wo die mit diesem Uebergange verbundene und meistentheils unvermeidliche Unsicherheit der Erhaltung eines guten Forstbestandes vermöge der ohnehin vorhandenen Menge von Waldungen entweder gleichgültig ist, oder sogar wünschenswerth erscheint; ferner da, wo die Bestände von zu geringem Umfang sind, um von irgendeinem landwirthschaftlichen Einflusse zu sein, während ihre Verwaltung durch den Staat zu viel kostet. Wo dies aber der Fall ist, da soll auch der Verkauf der Forsten an Private stattfinden; die Staatsverwaltung soll nie roden, um Aecker zu gewinnen.

Auch bei diesem Verkaufe muß ein zweifacher Gesichtspunkt eintreten. Wo es sich um wirklich große Waldungen und deren Verkauf handelt, welche ohne Gefahr für das allgemeine Interesse niedergelegt werden können, erscheint der Verkauf an Gesellschaften mit großem Kapital am zweckmäßigsten, weil man nur ihnen die Verpflichtung auferlegen kann, die gerodeten Flächen für den Landbau brauchbar herzustellen. Wo es sich dagegen um kleine Waldstrecken handelt, sollte man stets versuchen, sie parcellenweise mit Bauergütern zu verbinden. Ein kleiner Wald ist für den Bauer ein großer Schatz; wenn er direct nicht viel trägt, so kostet ihm seine Verwaltung sehr wenig, und oft vermag ein einziger Baum im Nothfalle wie ein kleines erspartes Kapital zu wirken.

Es ergibt sich aus allem diesem, daß zwar die Forstbeamten unter dem Finanzministerium stehen können, und meistens traditionell auch unter demselben stehen als Glieder der Domänenverwaltung, daß sie aber in ihrer Verwaltung dem Ministerium der Landwirthschaft angehören und daher im Grunde nur mit

hrer Geldverwaltung dem Finanzministerium überwiesen werden ollten. Dieser Grundsatz wird sich in dem Maße als praktischer rweisen, je strenger die Forstgesetzgebung in Beziehung namentlich uf Gemeindewaldungen und große Privatwaldungen ausgeübt wird.

Gerade bei der Lehre von den Forsten des Staats hat sich die deutsche Wissenschaft wirkliche Verdienste erworben; ihre Ergebnisse in dieser Beziehung wie in der Forstwissenschaft überhaupt müssen als Muster angesehen werden. In Deutschland arbeitete die Kameralwissenschaft der Forstlehre gründlich vor und ergab die ersten Principien über die Verwaltung dieses Theils der Staatsgüter. S. z. B. Baumstark, „Encyklopädie der Kameralwissenschaft", §. 224 fg. Die Lehre von den Forsten verschmolz dadurch mit den Grundsätzen über die Pflege der Volkswirthschaft, und zwar gleich anfangs so, daß die Forstverwaltung der Staatsgüter den höhern Bedürfnissen der Gesammtheit principiell untergeordnet ward. Dieser Standpunkt ist zuerst bei Justi, „Finanzwesen", §. 462 fg. (von der Vorsorge der Finanzkammern für die Waldungen) so vortrefflich ausgeführt (Holzproductionsstatistik §. 469, Waldkarten §. 475, Waldpflanzung §. 489), daß eigentlich wenig Neues an Grundsätzen darüber zu sagen blieb. Ihm folgt namentlich Soden, „Nationalökonomie", V, §. 79 fg., der die Erhaltung der Staatswaldungen für Staat und Volk entschieden fordert, im Gegensatze zum Verkaufe der Staatsländereien. Trotz einiger Widersprüche (s. bei Lotz, S. 131) hat sich dieser Grundsatz mit den nothwendigen Modificationen erhalten. Jakob betrachtet freilich die Waldungen noch rein aus dem finanziellen Gesichtspunkte einer Einkommensquelle und will die ganze Verwaltung im Detail danach eingerichtet wissen. Malchus dagegen, nachdem er das sogenannte Forstregal mit Klarheit als „die Bethätigung der Aufsicht und der Einwirkung der Regierung auf die Bewirthschaftung der Waldungen überhaupt" von der Verwaltung der Staatswaldungen geschieden — eine Unterscheidung, die wir als eine jetzt unbezweifelte ansehen dürfen, und die das sogenannte Forstregal in die Verwaltungslehre verweist — geht schon auf das wahre Verhältniß der Staatswaldungen zur Volkswirthschaft lebendig ein (I, §. 13 fg.) und ordnet die Bewirthschaftung der Staatswaldungen (§. 15, ob dieselben der Privatbenutzung zu überlassen seien?) jenem Gesichtspunkte unter. Lotz ist im allgemeinen für die Veräußerlichkeit der Staatswaldungen, hält jedoch wesentlich den Standpunkt der Holzpreise statt des höhern der Bedeutung der Waldungen für die Agricultur fest (III, 134 fg.). Rau's Darstellung dieses ganzen Gebietes muß als eine musterhafte bezeichnet werden (I, §. 168—185), 6. Aufl., von Wagner mit manchen Zusätzen bereichert. Seine Grundsätze über den Verkauf und die Bedingungen und Modificationen desselben liegen dem im Texte Gesagten zu Grunde, und seine

Ausführungen über die Formen der Verwaltung der Waldungen lassen in jeder Beziehung kaum eine andere Bemerkung zu als die, daß das kameralistische Element ein wenig stark hervortritt. Die wirkliche Verwaltung der Waldungen im Interesse der Finanzen läßt sich aber fast unmöglich auf allgemeine Grundsätze für das Detail je nach den einzelnen Staaten zurückführen; hier können in der That nur specielle Instructionen aushelfen. Ueber die Ablösung der Waldservituten und das sehr wohl motivirte Bedenken gegen die unbedingte und absolute Durchführung derselben s. das. §. 181; die Grundsätze der Staatsverwaltung und ihres Organismus §. 177. 178. Rau hat zugleich der Anlage neuer Waldungen auf absolutem Waldboden wieder in der Finanzwissenschaft ihren Platz angewiesen. Pfeiffer („Staatseinnahmen", I, 123—129) hat nichts Neues hinzugefügt. Bergius, reichhaltig für speciell preußische Verhältnisse, hat leider Domänen und Forsten zusammengeworfen, Kap. 2, §. 28. 29.

Was nun die Forstgesetzgebung betrifft, so geht auch hier Deutschland den andern Ländern Europas voran, und wird zuerst und systematisch das Forstregal zur Forstverwaltung ausgebildet. Die deutschen Forstordnungen beginnen schon im 12. Jahrhundert; älteste Geschichte: Hüllmann, „Geschichte der Regalien", S. 34 und „Finanzgeschichte", S. 44; vgl. Mittermaier, „Deutsches Privatrecht", I, §. 204. Die neuere Gesetzgebung beginnt im 18. Jahrhundert, natürlich wie alles in territorialer Begrenzung; doch wird sie erst von Bedeutung mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Von da an scheidet sich die Behandlung des Stoffs in die technische der Forstpolizei, die historisch-juristische des deutschen Privatrechts, und die finanzielle in der Finanzgesetzgebung der einzelnen Staaten, neben der dann die eigentlichen Forstgesetze als Verwaltungsgesetze bestehen. Was hier zunächst Preußen betrifft, so ist die Grundlage seiner Forstgesetzgebung allerdings die der Provinzialforstordnungen, und diese beginnen bereits im 17. Jahrhundert; s. Rönne, „Domänen-, Forst- und Jagdwesen" und dessen „Staats-Recht" (3. Aufl., das innere Verwaltungsrecht der Forsten, II, §. 430, die Verwaltung der Staatsforsten, II, 522), bis das „Allgemeine Preußische Landrecht", I, §. 83—89 die allgemeinen Grundsätze für das Forstrecht aufstellt, die dann durch das Landesculturedict von 1811 weiter ausgebildet werden. Für die Staatsforsten erschien dann zuerst die Hausordnung vom 23. Juni 1817 und später die Cabinetsordre vom 5. October 1823, sowie eine Reihe von Bestimmungen über die Ablösung der Waldservituten bei Rönne, „Staats-Recht", II, §. 522. — In Oesterreich haben sich die beiden Seiten der Gesetzgebung noch klarer geschieden, freilich erst nach 1848. Das eigentliche Forstgesetz ist vom 3. December 1852; die Verwaltung der Staatsforsten neu geregelt seit 1853 Die allgemeinen Grundsätze s. bei Konopasek und von Mor, II §. 11; über die Veräußerung der Forstproducte §. 9. Die Grun

säße für das Rechnungs= und Kassenwesen nach den Erlassen vom 24. September 1853 und 10. Juni 1854 finden sich ebend., §. 36. Von besonderer Wichtigkeit sind die Bestimmungen über die Regulirung und Ablösung der Holz=, Weide= und Forstproductenbezugsrechte vom 5. Juli 1853, die in der österreichischen Monarchie durch den großen Umfang der Staatsforsten eine sehr große Wichtigkeit besitzen und die in vieler Beziehung die Ideen der Grundentlastung im Gebiete des Forstwesens durchgeführt haben. S. Konopasek und von Mor, §. 15, S. 100—132. Für Frankreich s. von Hock, S. 223 fg.: „Das Forstwesen wird noch immer nach den Principien des alten Colbert'schen Code von 1669 geleitet, im Geiste der Bevormundung und des Staatsschutzes. Das Gesetz vom 21. Mai 1827 behandelt das Holz nicht wie ein Glied der großen Reihe der Güter, sondern behütet den vegetabilischen Brennstoff vor der Verfügung des Eigenthümers und der Fremden. . . . „Der Holzbestand soll für alle Zeiten unvermindert bleiben." Daneben ist die eigentliche Forstgesetzgebung in dem Code forestier (Gesetz vom 21. Mai 1827) sehr ausführlich und ganz im Sinne der rationellen Erhaltung der Forsten streng geordnet, sowol die Nutzung als die Fällung und die Pflanzung. Die Gesammtheit der darauf bezüglichen Grundsätze bezeichnet man als das Régime forestier, unter welchem sowol die Staats= wie die Privatforsten stehen; namentlich strenge Vorschriften über den Verkauf (Licitation).

In England ist zwar das Forstrecht seit Wilhelm dem Eroberer auf das strengste gehandhabt, und das königliche Recht über die Forste so weit ausgedehnt wie nirgends. Erst 1849 wurden die Forste unter die Verwaltung des Parlaments gestellt, allein sie geben auch jetzt noch keinen Ertrag; allerdings wol wesentlich deshalb, weil sie geradezu unter der uncontrolirten Verwaltung der königlichen Beamten zu einer reinen Wildniß geworden zu sein scheinen. Von einem Forstgesetze ist keine Rede; daher Ruf nach Veräußerung der Forsten. S. Vocke, „Steuern des britischen Staats", S. 141—146.

Die russischen Staatsforsten dehnen sich in ungeheuern Strecken in Europa, wie in Asien (Sibirien) aus; sie bilden das wesentlichste Element der russischen Domänen und geben dem Budget eine Einnahme von mehr als $9^1/_2$ Mill. Rubel (also doppelt soviel wie die oben beschriebenen, gewöhnlichen landwirthschaftlichen Staatsgüter). Die Staatsforstwirthschaft ist sehr jung in Rußland; sie entstand erst unter der vergangenen Regierung und der Leitung des berühmten Finanzministers des Kaiser Nikolaus, Grafen Cancrin (in den dreißiger Jahren), nach deutschem Muster. In dieser Periode waren die Staatsdomänen noch in der Verwaltung des Finanzministeriums. Höhere Forstschulen sind errichtet worden; auf deutschen Grundlagen ist viel wissenschaftliche Forstwirthschaft begonnen; doch ist dies ein Tropfen im Ocean der russischen Waldungen und factisch sind in wirthschaftlicher Hinsicht die Staatswälder nicht in besserer Ordnung als die

Privatwälder. Es gibt in Rußland keine Forstgesetzgebung; die Privatforsten unterliegen absolut keiner Aufsicht und keiner Beschränkung der Rechte des Eigenthums. Im allgemeinen herrscht in diesem Bereiche die Raubwirthschaft, und die Musterforsten der Regierung hatten gar keinen Einfluß auf die Fortschritte der Forstwirthschaft. Diese Waldungen werden nur verwaltet, aber nicht bewirthschaftet. Die große Einnahme des Staats ist eine doppelte: a) grundherrliche Gefälle der bäuerlichen Bevölkerung für die Waldnutzungen, die durch Gesetz bestimmt sind; b) verschiedene Nutznießungen der Nachbarn in Staatswäldern, inclusive der Pacht einiger Wälder. Diese ganze Einnahme gibt bis 2 Mill. Rubel jährlich. Viel bedeutender ist: c) die Einnahme von der eigenen Wirthschaft in den Staatswäldern (eigentliche Staatsforstwirthschaft). Sie bringt bis $7\frac{1}{2}$ Mill. Rubel Brutto ein. Hierzu kommen alle möglichen Forstoperationen und Unternehmungen mit dem Verkaufe des Brenn- und Bauholzes aller Art.

C. Der Bergbau des Staats.

Bei dem Bergbau treten nun im wesentlichen dieselben Verhältnisse ein wie bei den Forsten. Zuerst und vor allen Dingen ist er die Production einer der allgemeinen und absoluten Bedingungen der Volkswirthschaft. Es ist daher eine Forderung der letztern, daß kein Privatrecht, also auch nicht das des Staats, so weit gehen dürfe, um diese Production zu beeinträchtigen, sondern daß vielmehr die Verwaltung die öffentlich rechtliche Ordnung und Förderung des Bergbaues herzustellen habe. Diesem Grundsatze muß sich auch der Staat unterwerfen, so weit er überhaupt ein Bergwerksbesitzer ist, und so entsteht hier dasselbe Verhältniß wie beim Forstwesen, daß nämlich aus dem thatsächlichen Eigenthume des Staats an seinen eigenen Bergwerken einerseits und der noch unbestimmten Vorstellung von Oberhoheit und Oberaufsicht desselben über die Privatbergwerke andererseits auch hier sich der historische Begriff des Bergregals als Zusammenfassen beider entwickelt hat, der sich dann, gerade wie bei den Forsten, mit unserm Jahrhundert in die zwei Theile: die eigentlich öffentlich rechtliche Berggesetzgebung und Verwaltung für allen bergmännischen Betrieb, und die finanzielle Bergwerksverwaltung für die dem Staate gehörigen Bergwerke spaltet. Auch hier muß durchaus die unklare Vorstellung vom Bergregal beseitigt werden; dann erst ist es möglich, das Princip und Gebiet des

verwaltungsrechtlichen vom finanziellen Bergbetriebe zu scheiden und beide, wie es sich gehört, für sich zu behandeln.

a) Was nun zuerst den Bergbau und sein allgemeines Verwaltungsrecht betrifft, so hat die Finanzwissenschaft dieselben als bekannt vorauszusetzen. Es ist gar kein Zweifel, daß die Finanzverwaltung im ganzen wie im einzelnen sich der allgemeinen Berggesetzgebung zu unterwerfen hat. Die finanzielle Frage hat mit diesem Gesichtspunkte gar nichts zu thun. Ihre Entscheidung beruht vielmehr auf wesentlich andern Grundsätzen.

b) Der finanzielle Standpunkt bei der Behandlung des Bergbaues für den Staat hat zwei Seiten. Es handelt sich zuerst um den wirthschaftlichen Inhalt des Restes der alten Idee des Bergregals, dann aber, nachdem die Betriebs- und Ertragswirthschaft durch die allgemeine Berggesetzgebung festgestellt sind, um die Frage nach dem Uebergange auch der Bergwerke in das Privateigenthum.

Was den ersten Punkt betrifft, so ist es wol niemand mehr zweifelhaft, daß das Bergregal jetzt gar keinen privatrechtlichen Anspruch des Staats an den Betrieb oder die Ueberlassung der meisten Bergbauunternehmungen enthält. Der Bergbau ist nach allen Seiten hin ein freies Unternehmen wie jedes andere, das nur nach den allgemeinen Grundsätzen des Bergrechts betrieben werden muß. Nur Eine Ausnahme besteht für die Praxis, wenn sie auch im Princip unzulässig ist. Das ist die des Monopols für Bergbauproducte, zuerst für Salz, und dann etwa noch für Schwefel. Ueber diesen Theil entscheidet dann die Frage nach der Aufrechthaltung des Monopols. In der Sache selbst ist kein Zweifel. Es folgt daraus, daß die wirklich ins Leben getretenen Bergwerksunternehmungen der Besteuerung nicht etwa, wie man es früher nannte, im Sinne und Namen des Bergwerksregals unterliegen, sondern daß diese Besteuerung gar nichts anderes ist als eine gewöhnliche Erwerbsteuer, welche selbst wieder nur durch die besondere Natur des Kapitals und der Production hier eine besondere Gestalt empfängt. Mit der Regalität soll die Bergwerksbesteuerung gar nichts zu thun haben.

Wichtig dagegen ist der zweite Punkt, die Veräußerung der Bergwerke, und hier ist wieder zu unterscheiden die Frage nach dem Princip, und die Frage nach seiner Ausführung.

Das Princip ist sehr einfach. Der Bergbau ist eine Unternehmung; der Staat ist seiner Natur nach weder berufen noch seinem Organismus nach fähig, Unternehmungen zu leiten. Der Bergbau ist daher in den Händen des Staats ebenso wenig berechtigt wie jede andere Unternehmung. Reproductiv wirken, die Vermehrung des Stoffes durch seine Thätigkeit erzeugen wie bei den Forsten, kann auch der Staat beim Bergbau nicht; dafür, daß er rationell producire, sorgen ohnehin die öffentlichen Bergbauordnungen, denen er unterworfen ist wie jeder Private. Es ist daher gar kein Grund vorhanden, daß der Staat die Bergwerke selbst behalte; er soll sie grundsätzlich veräußern. Daß die Monopole eine Ausnahme bilden, soweit sie noch existiren, ist bereits erwähnt. Dieses Gebiet erscheint daher abgeschlossen.

Die einzig übrigbleibende Frage ist dann noch die nach der Art und Weise der Veräußerung. Hier nun ist ohne Zweifel die Natur des Bergbaues maßgebend. Grundsatz ist, daß nur das große Kapital fähig ist, den Bergbau ohne jene Hast des Erwerbes zu betreiben, die zum Raubbaue führt. Die Verwaltung muß daher überhaupt wünschen, daß der Bergbau womöglich durch große Actienkapitalien betrieben werde; und aus demselben Grunde meinen wir, daß der Staat bei seiner Veräußerung der Bergwerke danach streben sollte, sie in die Hände solcher Actiengesellschaften zu bringen, da sie ohne Zweifel die beste Garantie für den ganz rationellen Abbau geben. Es ist gar kein Grund vorhanden, dabei die Bergwerke auf edle Metalle auszunehmen. Uebrigens ist die Sache nicht von großer Bedeutung, da ohnehin die meisten Bergwerke in den Händen von Privatunternehmern sind, und die technischen Grundsätze vollkommen feststehen.

Es ist gerade die Lehre vom Bergbau in der Finanzwissenschaft, der wir die strenge Unterscheidung des finanziellen und verwaltungsrechtlichen Standpunktes zu danken haben. Während Justi noch das Bergregal als eine wesentliche Einnahmequelle ansieht und den mercantilistischen Grundsatz festhält, daß der Staat die Bergwerke auf edle Metalle auch mit Verlust treiben müsse, beginnt mit Jakob, „Finanzwissenschaft", §. 375 und namentlich mit Malchus, „Finanzwissenschaft", I, §. 19—24, der Gedanke durchzugreifen und auch statistisch nachgewiesen zu werden, daß der Staat veräußern müsse. Rau, „Finanzwissenschaft", I, reich und umsichtig; Aufnahme des Betriebes der Hüttenwerke; höchst verständige Auffassung der Verkaufsfrage

(I, §. 191—204; die Salzwerke, §. 201—206), 6. Aufl.; jedoch auch hier vorwiegend kameralistisch. Vgl. Stein, „Volkswirthschaftslehre", S. 489. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 153, hat nichts Neues. Den reichhaltigsten historischen Stoff über das Bergregal bietet auch hier Mittermaier, „Deutsches Privatrecht", I, §. 241. — In Preußen hat das Princip der Regalität am längsten einen praktischen Sinn gehabt, indem nach dem alten vom „Allgemeinen Landrecht", II, 16. 82, formulirten Grundsatze das Recht, einen Bergbau zu betreiben, nur vom Staate verliehen werden konnte, der letztere aber sich außerdem die ganze Leitung des Bergbaues vorbehält (Directionsbetrieb), was erst mit dem Gesetze vom 21. Mai 1860 beseitigt ist. Rönne, „Staats-Recht", II, §. 433, hat die Gesetzgebung über das Verwaltungsrecht, §. 532 die Bergwerksabgaben, Bergius, §. 21, manche gute Einzelheiten und statistische Mittheilungen; für den Verkauf bereits Krug, „Beiträge über den Naturreichthum des Preußischen Staats", I, 198. In Oesterreich hat das große Berggesetz vom 23. Mai 1854 die Grundsätze des Erwerbes und Betriebes geordnet; das Patent vom 24. October 1856 hat den letzten Rest des Bergregals mit der Aufhebung der Verpflichtung der Bergwerke beseitigt, ihre Production an edeln Metallen der Münze abzutreten. Frankreich hat weder den Begriff des Bergwerksregals noch eigene Staatsbergwerke. Die Regalität des Bergbaues in England auf Gold und Silber ist gleichfalls jetzt beseitigt; Vocke, „Britische Steuern", S. 146. 147. — Besteuerung des Bergbaues s. unter Steuern.

In Rußland existirt kein eigentliches Bergregal: jeder Eigenthümer des Grundes hat unbegrenztes Recht auf alles, was auf der Oberfläche und unter der Oberfläche sich befindet. Das ist der fundamentale Grundsatz des russischen Eigenthumsrechts. Indessen erscheint das Bergregal noch in der Pflicht der Privaten, alles Gold und Silber, was sie erhalten, der Regierung abzuliefern gegen Ersatz des Werths des Edelmetalls. Die Staatsbergwerke und die verschiedenartigsten mit ihnen zusammenhängenden Güter und Industrien sind in Rußland sehr zahlreich. Mit ihnen sind sehr bedeutende finanzielle Operationen verbunden, die bis jetzt der Staatskasse nur Verlust brachten. Dieser Verlust, der im Budget nicht vorkommt, war berechnet bis 3 Mill. Rubel per Jahr (s. W. Besobrasof, „Etudes, Révenus des mines", Petersburg 1870; „Memoiren der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften"; in dieser Arbeit ist eine erste Uebersicht der ganzen Staatshüttenwirthschaft Rußlands gegeben und die finanzielle Seite dieser Wirthschaft geboten). Das russische Staatsbergwesen ist eine höchst complicirte Verwaltung, in welcher die verschiedenartigsten Staatszwecke verfolgt werden. Die Nachtheile des Staatsbergwesens wurden in den letzten Jahren Gegenstand der besondern Aufmerksamkeit der Regierung; diese Nachtheile entstanden

augenscheinlich durch die Befreiung der frühern staatsleibeigenen Arbeiter auf den Hütten, die allein die Staatsproduction vortheilhaft machten. Von der andern Seite waren die Fortschritte der Privatindustrie so bedeutend, daß sie sogar die Lieferungen für die Armee und die Flotte unternehmen konnte. Im Jahre 1872 ist das Princip der allmählichen Veräußerung der Staatsbergwerke durch ein Gesetz anerkannt worden; dieses Gesetz erwartet jetzt seine Erfüllung in nächster Zukunft.

D. Jagd und Fischerei.

Jagd und Fischerei bilden nur insofern einen besondern Gegenstand der Staatsgüter und ihrer Verwaltung, als sie nicht einen integrirenden Theil des sonstigen Besitzes des Staats ausmachen. Sie sind alsdann Eigenthum am Benutzungsrechte; man nennt sie Regalien in dem Sinne, daß man sie als wirthschaftlichen Ausfluß der rechtlichen Selbstherrlichkeit des Staats betrachtet.

Nur in wenig Fällen kann der Staat ein Jagdrecht selbst benutzen, das ihm anderswo als in den eigenen Forsten zusteht. Die Fischerei wird da, wo der Staat sie auf öffentlichen Gewässern hat, stets durch Private ausgeübt werden müssen. Die Jagd wird daher eine Quelle der Einnahmen durch Verpachtung; die Fischerei gleichfalls, nur daß bei der letztern die Pacht zugleich den Charakter einer Gewerbsteuer hat.

Die wichtigste Frage ist die, ob der Staat seine Jagd auf nicht ihm eigenthümlich gehörigem Boden behalten und verpachten oder sie den Einzelnen, bezüglich den Gemeinden, überlassen soll. Es ist eigentlich für das letztere um so weniger Grund vorhanden, als meistens bei der Verwaltung der Jagd durch die Gemeinden selbst dieselbe nur selten nach ihrem wahren Ertrage geschätzt wird. Im übrigen gelten für Jagd und Fischerei da, wo sie als Einnahmequelle des Staats vorkommen, ihre eigenthümlichen sachgemäßen Grundsätze.

Während Sonnenfels, III, 251, noch das Jagdregal als ein Hoheitsrecht des Staats im ganzen Lande, „als eine dem Fürsten vorbehaltene Ergötzung oder auch als ein ausschließliches Nutzungsrecht“ ansieht, ist mit unserm Jahrhundert diese Auffassung gänzlich

beseitigt, und die Aufhebung dieses Rechts, wo es außerhalb der Staatsforsten besteht, einstimmig gefordert; so schon Jakob, „Finanzwissenschaft", §. 336; dann Lotz, III, 136, und Klüber, „Oeffentliches Recht", §. 356. Malchus scheidet sehr klar Jagdhoheit als Verwaltung der Jagd vom Jagdregal und dem Jagdrecht, I, §. 18, besser als Rau (I, §. 187—190), wo die Jagd als Nebennutzung der Forste erscheint. Bei Pfeiffer erscheint noch ein „Jagdmonopol", in dem die Vorstellungen wieder gründlich verwirrt werden; I, 217; Umpfenbach hat mit der Berührung der Sache selbst auch jeden Irrthum vermieden. Uebrigens ist das eigentliche Jagdregal wol fast allenthalben verschwunden und die Jagd des Staats steht unter den allgemeinen Jagdgesetzen. Bergius, §. 20, besonders gut über die Aufhebung des alten Jagdregals. Ueber England Martineau, „Geschichte Englands", II, 64; III, 296; IV, 208—214. In England „bringt (die Besteuerung der Jagd) der Staatskasse mehr ein, als in Preußen der ganze Nettoertrag der Jagden in den Staatsforsten beträgt, welche für 1862 zu 34448 Thlr. angegeben wurde", S. 220.

Als Regalien (auf fremdem und freiem Boden) existiren diese beiden Quellen der Staatseinkünfte in Rußland nicht. Die Verleihung des Jagdrechts in Staatswäldern gibt einige unbedeutende Einnahmen dem Fiscus, die in den früher beschriebenen Einnahmen der landwirthschaftlichen Domänen begriffen sind; dieses Recht wird von der Regierung verpachtet oder meistens jedem gegen Zahlung für jährliche Eintrittskarten (Abonnement) gestattet. Auf dieselbe Weise werden auch die Fischereien auf den Staatsgewässern benutzt; diese Einnahme bringt dem Budget bis 1 Mill. Rubel ein. Die bedeutendsten sind Seefischereien (auf dem Kaspischen Meere), sie werden auf lange Termine verpachtet.

E. Erwerb durch Anfall.

Der Staat als allgemeine Persönlichkeit tritt stets da als privatrechtlicher Nachfolger auf, wo keine einzelne Persönlichkeit mehr ein Recht zur Nachfolge aufzeigen kann. Der Erwerb durch Anfall ist nun zwar im einzelnen in den verschiedenen Staaten verschieden bestimmt, allein im allgemeinen beruht er auf dem angegebenen Grundsatze. Der Staat macht daher durch dieses Recht eine Einnahme, die man als außerordentliche bezeichnen muß. Von besondern Grundsätzen für die Verwaltung solcher Erwerbe kann nun um so weniger die Rede sein, als das Object, wenn es in Güterkapitalien besteht, unter die Principien für Staats-

güter oder Gewerbe fällt; besteht es in Geldkapitalien, so wird es naturgemäß als Einnahme der Kasse in Rechnung gebracht, wo es erhoben wird, und mit den übrigen Einnahmen verwendet. Unbedeutend ist es immer.

Das Heimfallsrecht theils bei Erbschaften, theils bei Auswanderungen bildete bekanntlich früher eine nicht unbedeutende Einnahmequelle für die Finanzen. Sein Grund war aber kein wirthschaftlicher, sondern ein rechtlicher; der Staat hatte dieses Recht als oberster Lehnsherr gegenüber den aussterbenden Vasallen und als Grundherr gegenüber den einzelnen Unterthanen. Jetzt sind diese Rechte weggefallen, und das Anfallsrecht ist auf ein sehr beschränktes Maß zurückgeführt. Uebrigens bestehen hier noch manche Reste aus den Rechten früherer Zeit, die man wol am besten mit Malchus (I, §. 44) als Fiscalrechte (jura fisci) bezeichnen kann. Sie sind ohne Bedeutung für die Staatswirthschaft, oft aber höchst lästig für die Einzelnen und daher am besten soweit als möglich zu beseitigen. Die Finanzwissenschaft hat sich damit fast gar nicht beschäftigt; in der That erscheint das Ganze als eine Angelegenheit der Finanzprocuratur. Nur Eine Form des Anfalls wird mit der Zeit von großer Bedeutung werden; das ist der Heimfall der Eisenbahnen nach Aufhören der Concessionsdauer. Indessen ist die Frage noch für manches Jahrzehnt nicht praktisch.

In Rußland ist trotz der ungeheuern Ausdehnung des Reichs das Ergebniß dieses Rechts sehr unbedeutend (70000 Rubel).

F. Gewerbliche Unternehmungen des Staats.

Die gewerblichen Unternehmungen des Staats sind diejenigen, bei welchen er nach den Grundsätzen der Privatwirthschaft durch gewerbliche Betriebe eine Einnahme zu machen strebt.

Ursprünglich hatten die Staaten nur diejenigen Gewerbe, welche mit dem Besitze der Domänen unmittelbar verbunden waren. Dann trat während längerer Zeit das Princip in den Vordergrund, daß der Staat mit eigenen Mitteln mindestens die größten und wichtigsten Gewerbe betreiben müsse; freilich schon damals mehr von dem Gesichtspunkte von Musterunternehmungen als von dem einer eigenen Erwerbsquelle. In der gegenwärtigen Zeit ist man wol allgemein überzeugt, daß der Staat weder sich selbst noch dem Ganzen Nutzen bringt, wenn er Gewerbe besitzt und

bt. Sie kommen daher nur noch ausnahmsweise vor, und in den Fällen, wo die Verhältnisse gewisse Unternehmungen durch wirthschaftliche Anstrengungen des Staats möglich n, während sie dennoch Bedingungen der gesammten Entung sind, wie Eisenbahnen, Telegraphenlinien, Dampfschifflinien u. a. m.; oder da, wo der Staat die Production er Güter nicht von der Einzelwirthschaft, ihrem Vorhandenund ihren Interessen abhängig machen kann, wie bei militäri- Productionen, Staatsdruckereien, Papierfabriken; oder endlich o der Staat Musterunternehmungen aufstellen will, wie die insfabriken, Porzellanmanufacturen und ähnliche; endlich beim onopol. In allen diesen Fällen ist die Verwaltung eine rein chaftliche; ihre Grundsätze liegen in der Natur der einzelnen nehmung selbst, und nur die höchste Leitung und die Confällt unter die eigentliche Finanzverwaltung.

Adam Smith ist wol der erste, der sich ganz entschieden gegen : Gewerbe als Einnahmequelle der Finanzen ausgesprochen hat. uch 5, Kap. 2): „Es gibt kaum zwei Dinge, die ihrem Wesen nach verschieden sind als die Natur eines Kaufmanns und die des ouveräns." Say folgte ihm in dieser Ansicht (7. Kap. 26). Die hre von den Staatsgewerben blieb von da an nur noch in der meralwissenschaft heimisch; soweit die gewerblichen Unternehmungen r Staaten durch das öffentliche Wohl geboten sind, gehören sie nmehr der Verwaltungslehre, und der allgemeine Grundsatz gilt rchgreifend, daß keine gewerbliche Unternehmung eines Staats mehr 1 des bürgerlichen Erwerbs, sondern nur um eines höhern Zweckes llen hergestellt werden darf, dem der Erwerb nöthigenfalls unterordnen ist. Die deutsche Literatur folgte ganz der Initiative Adam mith's. Schon bei Malchus sind sie ganz verschwunden; Pfeiffer ederholt a. a. O. das Allgemeine, S. 99; specielle Angaben S. 101. ; ist das Ganze kaum noch ein Gegenstand der Finanzwissenschaft. lerdings sind in neuester Zeit die Staatseisenbahnen, Kanäle und legraphen hinzugetreten; allein dieselben sind doch wesentlich Verltungsanstalten, die nicht um ihres Ertrages willen angelegt wern, und deren Einnahme daher unter die Gebühren fallen, wie : Wegegebühren u. s. w. Wagner hat die ganze Eisenbahnlehre die Finanzwissenschaft hineingebracht, und das Verhältniß des taats zur Bahn als „gewerbliches Unternehmen" aufgefaßt; unbeeiflich. Rau, 6. Aufl., §. 208 fg. und §. 213 fg. — Rußland it die Anlage gewerblicher Unternehmungen selbst ganz aufgegeben; über war die Sache sehr bedeutend; gegenwärtig bestehen nur noch ie Reste der frühern Epoche.

G. Musterdomänen.

Unter den Musterdomänen, volkswirthschaftlichen oder absoluten Domänen verstehen wir diejenigen Grundbesitzungen des Staats, die er nicht um ihres Ertrags oder Werths willen hat, sondern die in seiner Hand nur Mittel für die landwirthschaftliche Bildung sind.

Dahin gehören namentlich die Musterwirthschaften, die Besitzungen landwirthschaftlicher Schulen und Lehranstalten, die Gestüte und Aehnliches.

Es leuchtet ein, daß hier die Verwaltung durchaus nicht vom finanziellen Gesichtspunkte ausgehen kann, und daß diese Art der Domänen daher nur durch ihre Substanz Gegenstand der Finanzen ist, während der Ertrag meistens wieder dem Betriebe für die ihm eigenthümlichen Zwecke zufällt. Die Lehre von dieser Verwaltung gehört daher auch der Verwaltungslehre im allgemeinen an; im einzelnen ist sie Sache der Fachmänner.

Nur Rau hat diese Art von Domänen noch in der Finanzwissenschaft fortgeführt (§. 35) und eigentlich mit gutem Rechte, denn sie gehören dem Staatsgute und haben ihren Ertrag und ihre Verwaltung wie jede andere Domäne. Nur versteht es sich allerdings, daß man keine allgemein finanziellen Grundsätze darüber aufstellen kann, sondern daß sie, je nach ihrer Natur und ihrem speciellen Zweck, aber stets ohne Rücksicht auf ihren Ertrag verwaltet werden. Sie bilden daher eigentlich den Uebergang vom Staatsbesitze zu den Staatsgütern. Ueber die wirthschaftlichen Ergebnisse der „Kameralhöfe“ Rau, a. a. O. N. a.

H. Gefälle.

Die Gefälle umfassen die Gesammtheit aller Einnahmen, welche der Staat weder als Staat noch als privatrechtlich Berechtigter bezieht, sondern nach den Grundsätzen der feudalen Ordnung entweder als Lehnsherr oder als Grundherr von den nach dem frühern Lehnsrechte Verpflichteten zu erheben hat.

Sie scheiden sich in zwei große Gruppen, die einen wesentlich verschiedenen Charakter haben.

Die erste dieser Gruppen bilden diejenigen Gefälle, welche dem Staate von den Grundherrschaften, deren Lehnsherr der Staat war, geleistet wurden. Dahin gehören im weitern Sinne auch die Gefälle aller Art von bäuerlichen Freigütern, bei denen sehr oft die alte Steuer mit den spätern Gefällen verschmolzen oder verwechselt ist. Die grundherrlichen Gefälle erscheinen da, wo der Staat Grundherr über die auf seinem Grund und Boden wohnenden Hintersassen war, und in dieser Beziehung sind die Verhältnisse des Staats denen der übrigen Grundherren im Princip immer, in Form, Art und Maß sehr häufig gleich.

Während der Lehnsepoche bildeten die Gefälle natürlich einen höchst bedeutenden Zweig der Staatseinnahme. Die lehnsherrlichen Gefälle sind dann aus verschiedenen Gründen zuerst sehr verringert worden, während die grundherrlichen geblieben sind. Die neuere Zeit, die Vertreterin der Selbständigkeit und wirthschaftlichen Freiheit des bäuerlichen Grundbesitzes, hat nun das Princip durchgeführt, die Grundherrlichkeit überall aufzuheben, und fast in ganz Europa sind die Staaten ihren eigenen Angehörigen darin mit glänzendem Beispiel vorangegangen. Die Gefälle sind dadurch in einigen Staaten gänzlich verschwunden, in andern bestehen noch gewisse Reste derselben, deren Verwaltung meistens den Steuerbehörden obliegt. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß sie auch hier allmählich einer geordneten Ablösung entgegengehen, da sie neben der gänzlichen Aufhebung der grundherrlichen Gefälle als eine Anomalie erscheinen, bei der nur Form und Zeit der Ablösung, nicht aber die letztere selbst zweifelhaft sein kann.

Diese neueste Entwickelung, im höchsten Grade segensreich für alle Staaten Europas, hat daher ein ganzes, einst sehr wichtiges Gebiet aus der Staatslehre verschwinden lassen, in welchem die Finanzwissenschaft und die Verwaltungslehre auf das innigste miteinander verschmolzen waren. Das Rechtssystem, welches jenen Rest der Grundherrlichkeit beseitigt hat, ist das der Grundentlastung. Allerdings hängt die Grundentlastung innig mit der Finanzverwaltung zusammen, theils indem die letztern die Entlastungsbeträge für die Entschädigungskapitalien (Grundentlastungsobligationen) erhebt, theils indem sie die Verzinsung und Amortisirung garantirt. Doch ist das Ganze theils eine specifisch deutsche und österreichische Einrichtung, theils je nach den Ländern sehr

verschieden; endlich ist es keine dauernde Aufgabe, sondern wird in wenigen Jahrzehnten vollständig gelöst sein. — In Rußland bestehen die Gefälle im alten Sinne nicht mehr; die Ablösungen der Bauergüter sind feste, aber ablösbare Renten. Auch hat die Regierung statt der Waldservituten den Gemeinden einige Waldtheile angewiesen. Es ist in dieser Beziehung die Hauptfrage so wenig unklar oder bestritten, daß man die Frage und den Gegenstand selbst in Princip und gesetzlicher Anordnung als definitiv erledigt betrachten kann, und daß das bereits Geschehene die feste Richtschnur für dasjenige gibt, was noch zu thun übrigbleibt. In jedem Falle steht fest, daß der Gesichtspunkt der bloßen finanziellen Einnahme sich dem des volkswirthschaftlichen Rechts hier in jeder Rücksicht unterordnet.

Die zweite Gruppe enthält alle diejenigen Einnahmen, welche der Staat unter der Kategorie der Geldstrafen oder Bußen bezieht. Sie bilden den Uebergang von der Staatswirthschaft zur Rechtspflege, indem ihr Princip mit der Finanzverwaltung gar nichts zu thun hat, sondern nur ihr Betrag in die Einnahmen des Staats fällt. Dieses Gebiet bildet daher auch keinen Theil der Finanzwissenschaft. Es muß genügen, es hier aufgeführt zu haben.

Es ist natürlich, daß das ganze Gefällwesen in den verschiedenen Staaten sehr verschieden ist und daher der Regel nach auch besondere Grundsätze und Einrichtungen dafür bestehen. In Frankreich kann das Gefällwesen gar nicht mehr vorkommen. In den deutschen Staaten sind die Gefälle dem Namen wie dem Ertrage nach sehr verschieden; s. Rau, §. 156 fg. In Oesterreich sind die Gefällverhältnisse wieder innerhalb der einzelnen Provinzen sehr abweichend und haben noch keine wissenschaftliche Darstellung gefunden. Doch ist die Summe, welche durch Gefälle einkommt, sehr bedeutend. Manche Unklarheit entsteht auch hier durch den Ausdruck, indem man namentlich in Oesterreich als Gefälle sehr häufig verschiedene Gebühren sowol als verschiedene Formen der Verzehrungssteuer bezeichnet. Uebrigens ist das ganze Gebiet im Verschwinden begriffen. Vgl. über die Bedeutung des Wortes für Oesterreich Dessary, a. a. O., §. 25. Ueber die Jura Fisci s. Sonnenfels, §. 111; Malchus, §. 31. Rau, I, §. 157 fg. Es kann keine Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, die Geschichte um der Geschichte willen darzustellen. Für die Gegenwart hat nur das Verschwinden der alten Gefälle noch ein meist ganz örtliches Interesse. Uebrigens ist in einigen Staaten die Einnahme daraus nicht ohne Bedeutung. In Preußen gaben die Gefälle aller Art 1849 noch 3,974000 Thlr.; gegenwärtig nur noch

4—500000 Thlr. In Würtemberg 1845—47 für 1,476000 Fl. Zehnten und 594000 Fl. zinspflichtige Güter, die aber jetzt fast ganz abgelöst sind. S. auch Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 171 fg. Die Geschichte der Grundentlastung und damit der Befreiung von den Gefällen aller Art für England, Frankreich und Deutschland mit allen Quellen bei Stein, „Innere Verwaltung", B. 7, Entwährungslehre; für England vgl. außer Gneist besonders Vocke, „Britische Steuern", S. 161—165 (die Juden als Theil der Domänen in England) und die „Geschichte der Lehnshoheit", S. 166 fg.

Was die Geldstrafen betrifft, so verweisen wir über das Princip derselben auf Stein, „Polizeirecht" („Innere Verwaltung", B. 4). Die Entscheidung über die ganze Frage, die der Finanzwissenschaft nicht gehört, ist ein Theil der innern Verwaltungslehre.

Zweiter Theil.

Die Regalien.

Begriff und Elemente der Geschichte.

Es erscheint bei dem gegenwärtigen Zustande der Frage nach Wesen und Bedeutung der Regalien ziemlich nutzlos, an einer Stelle, wo es doch nur beiläufig geschehen könnte, sich über die formale Definition der Regalien zu streiten. Wir stellen daher einfach als Ausgangspunkt den Satz auf, daß wir streng den historischen Begriff der Regalien von dem gegenwärtigen scheiden; daß wir jede Discussion über den erstern für sehr berechtigt halten, daß wir aber überzeugt sind, daß für unsere Gegenwart und speciell für die Finanzwissenschaft nur noch der Begriff zuläßig ist, nach welchem die Regalien als die wirthschaftlichen Hoheitsrechte des Staats bezeichnet werden müssen. Und die Grundlage dieser Auffassung glauben wir in einfachster Weise in der Geschichte der Regalien selbst suchen zu müssen, die ihrerseits so klar erscheint, daß man bei allem Streite im einzelnen wol nur wenig Zweifel im ganzen haben kann.

Das, was wir die Regalien im historischen Sinne nennen, beginnt mit der Zeit, wo das Königthum seinerseits anfängt, die

ersten Grundlagen einer selbständigen Verwaltung, die von
Grundherrlichkeit unabhängig werden will, zu entwickeln.
Regalität fängt daher gleich anfangs an, die beiden großen (
mente zu zeigen, welche bis zum heutigen Tage dieselben beh
schen. Die Fürsten ergreifen den Gedanken, daß ihnen gen
allgemeine Rechte und das aus der Ausübung derselben fließe
Erträgniß allein zukomme, mit aller Energie, erstlich weil
Regalität ihnen ein von den Grundherren unabhängiges E
kommen verleiht, zweitens weil in ihr die Fähigkeit liegt,
selbstthätige, von dem öffentlichen Rechte der Grundherrlichkeit
abhängige Verwaltung zu beginnen und durchzuführen. Al
dings stehen beide Elemente in dem Verhältnisse zueinander,
die Regalität jahrhundertelang nur das erste bedeutet und
mit dem 17. Jahrhundert das zweite Element entwickelt. A
beide Epochen haben das gemeinsam, daß in der Regalität
Fürstenthum dem damaligen Volke und seiner Geschlechts- u
Ständeordnung gegenübertritt. Sie sind die Welt der fü
lichen Regierung und Finanzverwaltung im Gegensatze zu d
jenigen, an welcher die Landstände sich betheiligen. Erst in
serm Jahrhundert tritt die dritte Epoche ein, in welcher die
Gegensatz verschwindet und die Regalien, auf ihr letztes dauern
Gebiet zurückgeführt, zugleich ihr eigentlich staatswirthschaftlic
Princip empfangen. Und wir glauben diese drei Epochen
kürzesten zu bezeichnen, indem wir die Zeit der eigentlichen R
galien, die Zeit der administrativen und die Zeit der wir
schaftlichen Hoheitsrechte unterscheiden.

Der Charakter dieser drei Epochen ist ein einfacher.

Ursprünglich, in der ersten Epoche, drückt die Regalität
Gedanken aus, daß der Fürst das Recht auf alles dasjenige ha
was nicht dem Einzelnen gehört, weil er eben der persönli
Ausdruck und Vertreter der Gemeinschaft des Volks ist. Di
abstracte Idee der Regalität ist zwar ebenso undefinirbar, a
dennoch ebenso praktisch und vermöge des allgemeinen Gefü
ebenso gültig als die Idee der „fides". Von Bedeutung w
sie erst da, wo die Regalität die Fähigkeit zeigt, nicht mehr b
als Lehn verliehen werden zu können, wie die alten Domä
nach der Eroberung, sondern vielmehr dem Fürsten eine nur i
gehörige Einnahme zu verschaffen. Mit dieser Fähigkeit und

dem gleichzeitig entstehenden größern Bedürfniß der ihrer Würde sich allmählich bewußt werdenden Krone entsteht naturgemäß das Streben, die Regalien immer weiter auszudehnen. Unterstützt von der beginnenden Geltung des Römischen Rechts und von der wachsenden Macht der Fürsten dehnen sich damit die Regalien allmählich weiter und weiter aus und werden mit dem 15. und 16. Jahrhundert die Stellvertreter der allgemeinen Besteuerung, an der das Fürstenthum um so fester hielt, als bis zum 17. Jahrhundert jede Steuer nur als ein „Geschenk" der Stände angesehen wird. So entsteht das System der Regalien, das sich allmählich über alle innern Verhältnisse ausdehnt, sodaß Klock (De Aerario) von nicht weniger als 400 Regalien weiß. Dabei verschwindet allerdings vorderhand das Element der Verwaltung, die Einnahme ist die Hauptsache; und das wird erst anders in der folgenden Epoche.

Diese — die Epoche der administrativen Regalität — beginnt da, wo die S t e u e r n eintreten. Damit scheiden sich die Regalien. Diejenigen, welche nichts als eine Form der Steuern sind, wie die Zölle und Monopole, b e h a l t e n zwar, zum Nachtheil der Klarheit, in der Theorie den Namen der Regalien, werden aber die Grundlage des Steuersystems. Diejenigen dagegen, welche einen verwaltungsrechtlichen Inhalt haben, werden nun zum Gegenstande der selbständigen Thätigkeit der neu entstehenden Regierung, die alsbald in die alten abgeschlossenen Selbstverwaltungskörper der Grundherren und Gemeinden hineingreift, die Function derselben sich unterwirft und nun nach einem Rechtstitel sucht, um die alten Berechtigungen derselben brechen zu können. Dieser Rechtstitel ist im Grunde derselbe wie der für die alten Regalien; er ist die sich entfaltende Idee des Staats; und diese auf die einzelnen Verwaltungsgebiete angewendete Idee des höchsten Staatsrechts erzeugt nun Begriff und Wort der „Hoheiten" des Staats. Jeder Theil der Verwaltung wird jetzt im Namen einer solchen Hoheit durch das Königthum, das allein herrscht, mit neuen Gesetzen und neuen Organen versehen; es gibt eine „Finanzhoheit", eine „Justizhoheit", eine „Polizeihoheit", sogar eine „Amtshoheit", die dann im Speciellen wieder zu einer ganzen Reihe von einzelnen „Hoheiten" wird, je nachdem die einzelnen Gebiete der Verwaltung sich zu selbständigen Gesetzgebungen und Anstalten heraus-

bilden — eine Wegehoheit, Forsthoheit u. s. w. Daneben besteht das alte „Regal" theoretisch fort, und das ist der Grund der Verwirrung der Begriffe, die mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts eintritt und auf das unserige übergeht. Denn da man gewisse Dinge denn doch nicht als „Hoheiten" füglich bezeichnen konnte, wie „Salzhoheit", „Tabackshoheit" u. s. w., so griff man, um alle diese Rechte doch unter Einen Gesichtspunkt zu bringen, wieder zum Worte „Regal", nannte auch die eigentlichen Hoheiten Regalien, sprach ohne Unterscheidung von Finanzregal und Finanzhoheit, Justizregal und Justizhoheit, von Wege-, Wasser-, Berg-, Salz-, Münz-, Postregal und — Hoheit u. s. w., und die Verwirrung war fertig. Indeß war allen diesen Hoheiten und Regalien Eins gemeinsam: das war der Gedanke, daß sie alle das selbständige und gegenüber dem alten ständischen Rechte unantastbare Gebiet der landesherrlichen Regierung bildeten; in ihnen allen stand das Königthum dem Volke gegenüber und schloß das letztere von jeder Theilnahme aus, und die Lehre von den Regalien war damit die Lehre von der selbständigen Verwaltung der Krone in Finanzen, Justiz und Innerm, wobei die eigentlichen Regalien wesentlich den Finanzen zufielen. Das ist der Charakter der zweiten Epoche, der Epoche der administrativen Hoheiten, in der allerdings die Grenze zwischen dem finanziellen und dem administrativen Element noch nirgends klar bestimmt erscheint.

Damit nun erklärt sich auch der Zustand, mit dem die „Regalität" in unser Jahrhundert hineintritt. England, in welchem seit der Revolution von 1688 kein solcher formeller Gegensatz zwischen Fürst und Volk juristisch formulirt werden kann und jede Steuer vom Volke ausgeht, hat überhaupt seit Aufhebung der Lehnshoheit durch 12 Ch. II, 24 keine Regalien mehr. Frankreich vernichtete die letzte Spur der droits de la Couronne durch die Revolution von 1789, und seit dieser Zeit verschwindet auch die letzte Spur von einem Bewußtsein der „Regalität" sowol auf finanziellem als auf verwaltungsrechtlichem Gebiete. Nur Deutschland mit seinen meist verfassungslosen oder in ihrer Verfassung höchst beschränkten Staaten behielt die Regalität in Theorie und Praxis bei und schleppt sie ein halbes Jahrhundert durch seine Wissenschaft mit sich fort, weil

es sich von der Vorstellung eines Gegensatzes zwischen Fürst und Volk sowol in Finanzen als in Verwaltung in seinem Ringen nach Verfassung nicht losmachen kann. In der That hat die alte Regalität bei den Zuständen der deutschen Verfassungen bis 1848 noch einen Sinn, und daß sie ihn hatte, war dann ein Beweis, wie weit wir noch zurück waren. Aber nach 1848 sollte kein deutscher Staatsrechtslehrer mehr von den „Regalien" der alten Zeit reden. Es gibt keine finanziellen oder administrativen Regalien der „Krone" mehr; die Staatswirthschaft wie die Verwaltung beruhen auf dem Gesetze des Staats; das alte Regal ist verschwunden; alle Thätigkeit des Staats und alle Rechte desselben gehören dem Volke; und wenn daher jetzt der Staat für eine Thätigkeit seiner Regierung ein Sonderrecht und eine Sondereinnahme in Anspruch nimmt, so muß dasselbe nicht mehr durch ein Sonderrecht der Krone, sondern durch ein höheres Bedürfniß der Verwaltung begründet werden. Ist nun auch jetzt noch ein solches da, so kann man es allerdings gern ein „Regal" nennen, um der Tradition entgegenzukommen; allein in Wahrheit ist es kein Regal mehr, sondern eine von der Verwaltung geforderte Anstalt, deren Leistung zugleich einen Ertrag gibt. Eine solche Anstalt beruht dann auf dem Wesen des Staats und nicht auf einem speciellen Rechtstitel; und in diesem Sinne nennen wir dieselbe um ihrer Ertragsleistung willen ein wirthschaftliches Hoheitsrecht. Das ist der gegenwärtige Begriff der Regalien, und in diesem Sinne finden sie ihren Platz in Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre.

Ein Regal ist demgemäß diejenige wirthschaftliche Unternehmung, deren Existenz und gesicherte Ordnung als eine absolute und allgemeine Bedingung der wirthschaftlichen Wohlfahrt eines Volks erscheint, und die ebendeshalb nicht dem Zufall oder der Willkür der Einzelnen in ihrer Begründung und Durchführung überlassen werden kann.

Die „Regalität" unserer Zeit ist demnach dasjenige Princip, vermöge dessen der Staat im allgemeinen Interesse der volkswirthschaftlichen Entwickelung ausnahmsweise die Ausschließlichkeit für solche Unternehmungen für die Regierung fordern soll und fordert.

Es ist daher weder ein Regal vorhanden, wo der Staat, wie bei den Monopolen, eine Steuerform aufstellt, noch da, wo er,

wie bei der Verleihung von Bergwerksrechten, im allgemeinen Interesse das Expropriations- und Oberaufsichtsrecht anwendet; noch viel weniger da, wo er rein administrative Maßregeln durchführt; am wenigsten da, wo er, wie bei eigenen Forsten oder Gewässern, ein Einkommen aus seinen Domänen bezieht.

Ein Regal ist im Gegentheil eine Unternehmung, die vor allen Dingen als ein allgemeines, organisches und dauerndes Verwaltungsinstitut erscheint, welches den Finanzen nicht in seinem Princip, sondern nur in seinen Einnahme- und Ausgabeverhältnissen angehört. Die Regalität hat ihrem Princip nach da aufzuhören, wo der Zweck durch ein Privatunternehmen erreicht werden kann.

Es würde ein entschiedener Gewinn für die Klarheit der Sache und für das richtige Verständniß der Regalienverwaltung sein, wenn man diesen einfachen Begriff der Regalität an die Stelle der historisch überkommenen Unklarheit stellte. Und das um so mehr, als sich erst aus diesem Begriffe die Arten und die Principien der Verwaltung ergeben können.

Schon Sonnenfels („Finanzwissenschaft", §. 108 fg.) hat mit größter Klarheit den obigen Begriff der Regalien aufgestellt, indem er die Regalien, „die ihrer Wesenheit nach bloße Steuern und Abgaben sind", von denen unterscheidet, „die als Hülfstheile zur Beförderung der Polizei und Handlung beitragen". Da man in Deutschland so viele französische Bücher zu lesen hatte, so hat man auch hier von diesem so bedeutenden deutschen Schriftsteller durchaus keine Notiz genommen. Die richtige Vorstellung von dem Wesen der Regalien knüpft sich in der deutschen Literatur an die Frage: ob es nützlich sei, daß der Staat gewisse Gewerbe als Regal betreibe, oder der Privatmann? und arbeitet sich auf diesem Wege mühsam zu dem Rau'schen Standpunkt, der Historisches und Politisches in Unklarheit gemischt festhält. (S. Jakob, §. 309 fg.; Malchus, §. 24 fg. Rau, §. 166 fg. Die neuesten Forscher, wie Max Wirth („Nationalökonomie", II, 330), haben die Unbequemlichkeit vermieden, der Sache auf den Grund zu gehen, und das Gebiet in einer halben Seite erledigt oder wie Pfeiffer die Regalien mit den Monopolen verwechselt, ohne zu sehen, daß zum Monopol schon dem Wortlaut nach Kauf und Verkauf gehören, was weder bei Post noch bei Münze der Fall ist, während es klar genug scheint, daß das Monopol nur eine Steuererhebungsform, das Regal dagegen eine Verwaltungsmaßregel ist. Bei den Engländern ist von dem Begriffe natürlich gar keine Rede, wie sie denn überhaupt keine Finanzwissenschaft haben.

Frankreich hat man dagegen die Sache praktisch durchaus richtig aufgefaßt; von Regalien ist keine Rede, sondern, wie Hock's Werk es zeigt, hat man einfach die sogenannten Regalien als Theile des Steuerwesens (Kap. VII: Zucker, Tabacк, Schießpulver) oder als selbständigen Verwaltungstheil (Kap. I, 3: Münzwesen; Kap. IX: Postwesen) aufgefaßt. Es ist zu hoffen, daß wir diesem Beispiele folgen werden. Uebrigens glauben wir trotz Pötzl's Angriff auf unsere Auffassung die ganze Sache hier nicht austragen zu können, obwol z. B. Bergius sich um derartige neuere Forschungen nicht kümmert, und unbeirrt seine „Regalien" aller Art fortführt. — Rußland hat, nachdem auch hier das frühere System beseitigt, namentlich seit der entscheidenden Aufhebung des Branntweinregals nur die allgemein europäischen Regale, und betrachtet sie vorwiegend als Verwaltungsanstalten.

Die Arten und das Verwaltungsprincip der Regalien.

Aus dem oben entwickelten Begriffe der Regalität geht nun einerseits sowol das System der Regalien als andererseits das Princip ihrer Verwaltung hervor. Die Entwickelung beider wird praktisch am klarsten beweisen, wie tief verschieden die Regalität der gegenwärtigen dritten Epoche von der der frühern ist. Was nämlich zuerst die Arten der Regalien betrifft, so beruhen dieselben nicht mehr wie in frühern Zeiten auf einem historisch erworbenen Rechte der Regalität, sondern ihre Existenz und ihr Recht sind jetzt Consequenzen der Forderungen der Verwaltung und ihr Recht eine juristische Formulirung für die Anwendung der Verwaltungsprincipien. Es gibt daher keine Regalien mehr, weil der Staat ein Recht auf dieselben hat, sondern nur, weil sie nothwendig sind. Das System der Regalien ist daher ein Theil des Systems der Verwaltung. Danach erkennen wir gegenwärtig folgende: das Postregal, das Münzregal, das Eisenbahnregal, das Telegraphenregal und das Lottoregal.

Aus demselben Gesichtspunkte ergibt sich daher auch das System der Verwaltung.

Da dieselben als absolute und allgemeine Bedingungen der Volkswohlfahrt erscheinen, so ist es die erste Aufgabe ihrer Verwaltung, sie so einzurichten, daß sie diesem Zwecke dienen. Sie empfangen daher ihren Organismus und ihre Administration durchaus nicht vom Finanzwesen, sondern das letztere hat dieselben

vielmehr als gegeben und zweckmäßig vorauszusetzen; es ist Sache der Verwaltungslehre, die Einrichtungen dieser Institute zu ordnen. Da ferner die Volkswohlfahrt die letzte Quelle aller Einnahmen des Staats ist, so muß sich der finanzielle Erwerb durch die Regalien dem Bedürfnisse des Volks unterordnen, und jedes Regal darf daher nur insoweit eine Einnahmequelle für den Staat abgeben, als dies mit den Bedürfnissen der Gesammtheit vereinbarlich ist.

Das Verwaltungssystem der Regalien liegt demnach in den Aufgaben der Verwaltung; das finanzielle System derselben muß den wirthschaftlichen Gesichtspunkt der Erzielung eines Reinertrags dem höhern staatlichen der Förderung des Gesammtwohls unterordnen.

Es ergibt sich daraus, daß die Regalien jetzt in der Finanzwissenschaft einen sehr untergeordneten, in der Verwaltungslehre dagegen einen sehr wichtigen Platz einnehmen, während früher gerade das umgekehrte Verhältniß stattfand. Das aber muß als ein bedeutsamer Fortschritt angesehen werden.

Man kann übrigens sagen, daß diese ganze Auffassung in ihren wesentlichen Punkten bereits anerkannt ist und daß ihr nur noch die traditionelle Ungenauigkeit im Gebrauche des Ausdrucks Regal entgegensteht, die keine dauernde sein kann.

Der einzige, der sich deutlich gegen alle andern Regalien als Post- und Münzregal erklärt, ist wol Lotz („Staatswirthschaftslehre", III, 146 fg.). Den Begriff der Regalien nimmt er übrigens im gewöhnlichen Sinne. S. auch Dessary, §. 25. Einen ganz andern Standpunkt nimmt Umpfenbach („Lehrbuch der Finanzwissenschaft", 1859, S. 62 fg.) ein, der davon ausgeht, „daß die meisten Schriftsteller weder von dem Namen noch von dem Begriffe auch nur eine Ahnung haben", und dabei Regalien und Gebühren gänzlich verschmilzt, ohne zu verstehen, warum andere die Sache anders verstanden haben. Daher im einzelnen zum Theil richtige, zum Theil ganz falsche Auffassungen. Vgl. unten, namentlich beim Münzregal. Eine etwas weniger absprechende Würdigung der Thatsachen und Ansichten würde viel dazu beigetragen haben, die Gefahr als bedeutend geringer erscheinen zu lassen, die die Wissenschaft ohne seine Dazwischenkunft gelaufen wäre. Was nun die Grundsätze der Verwaltung betrifft, so glauben wir in dieser Beziehung auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", verweisen zu dürfen, wo dieselben in möglichster Kürze zusammengefaßt sind.

A. Die Regalien des Communicationswesens.

Das Communicationswesen ist eine der wesentlichsten Bedingungen der gesammten Entwickelung des Volks in wirthschaftlicher Beziehung. Dennoch ist der Umfang, in welchem der Einzelne sich die Verbindungen mit allen schaffen kann, ein so geringer, daß dem erhöhten Bedürfnisse nur der Staat zu entsprechen vermag. Vom Beginn der Entwickelung des wirthschaftlichen Lebens der Völker an ist daher das Communicationswesen, soweit der Einzelne es nicht selber herstellen kann und soll (Schiff, Wagen u. s. w.), Aufgabe der Gemeinschaft gewesen. Aber von Anfang an hat sich auch diese Aufgabe in zwei große Theile getheilt. Der erste derselben beruht naturgemäß auf dem örtlichen Bedürfniß und erfüllt ein örtliches Interesse; es ist daher der Natur der Sache entsprechend, daß die Lasten desselben auch von den örtlichen Gemeinschaften getragen werden. Herstellung, Leitung und finanzielle Verwaltung gehören daher der Selbstverwaltung (Wege, Brücken, ähnliches). Wo dagegen solche Anstalten das ganze Reich umfassen, und dem Gesammtinteresse zu dienen haben, da werden sie Aufgaben der Staatsverwaltung; und während in diesem Sinne diese Verkehrsanstalten in Zweck und Organisation allerdings unzweifelhaft der innern Verwaltung angehören, bildet die wirthschaftliche Seite derselben eine durchaus nicht unbedeutende Aufgabe der Staatswirthschaft. Und darauf beruht es, daß dieselbe von jeher in engster Verbindung mit der innern Verwaltung behandelt worden ist.

Das Princip dieses Zusammenhangs ist nun die Regalität derselben. Die großen Ausgaben, welche mit denselben verbunden sind, und namentlich die großen Einnahmen, die der Staat aus ihnen ziehen zu können glaubte, haben von jeher den Wunsch der Regierung wach erhalten, diese Anstalten in ihren ausschließlichen Betrieb zu nehmen. Die Nothwendigkeit derselben an sich und der hohe Werth einer strengen Organisation ihrer Thätigkeit im allgemeinen und im besondern, haben zweitens das Motiv abgegeben dafür, daß die Regierungen zuerst historisch, und dann vermöge der Natur der Sache aus diesem Wunsche ein Recht machten. Dieses ausschließliche Recht auf die Herstellung und den

Betrieb der großen, die Gesammtheit gleichmäßig umfassenden und verbindenden Communicationsanstalten ist die Regalität derselben. Diese Regalität hat daher auf allen Punkten zwei Seiten. Sie ist einerseits eine Aufgabe der Innern Verwaltung, und erzeugt daher ein Inneres Verwaltungsrecht für dieselben; sie ist andererseits die Grundlage eines wirthschaftlichen Unternehmens, und macht dieselbe damit zu einem Theile des wirthschaftlichen Staatseinkommens. Es ist unmöglich, das Erstere ganz von dem Letztern zu trennen; allein die Finanzwissenschaft hat von dem Erstern nur so viel aufzunehmen, als die durch dasselbe erzeugten wirthschaftlichen Verbindlichkeiten und Erträgnisse es unbedingt fordern. Und in diesem Sinne bildet das Ganze einen integrirenden Theil der Finanzwissenschaft.

Während nun alle diese Anstalten im Princip gleich sind, sind sie in der Ausführung sehr verschieden. Sie fordern daher jede ihre besondere Darstellung, wie jede ihre besondere Geschichte hat, und jede auch sehr verschieden in ihren wirthschaftlichen Resultaten ist. Die einzelnen Arten sind die Post, die Eisenbahnen und die Telegraphen. Alle drei haben die Verwaltungslehre zur Voraussetzung, aber die Finanzwissenschaft zur praktischen Erfüllung.

Obwol es sich durchaus nicht verkennen läßt, daß ein großer Theil der staatlichen Verkehrsanstalten, namentlich Reichsstraßen, Kanäle, Häfen, ja Leuchtthürme, Lootsen u. a. m. von der einen Seite den Charakter der Regalien haben, dürfen sie doch nicht darunter gefaßt werden, weil sie entweder gar keine Einnahmen bringen, wie die erstern, oder ihre Einnahmen als Gebühren, das heißt im Verhältniß zu einer genau berechneten Leistung des Staats bestimmt sind, und endlich zum großen Theil in die Wirthschaft der Selbstverwaltungen fallen. Wir müssen daher gegen Rau (auch in der 6. Aufl.) und gegen Bergius das Wegewesen von den Regalien ausschließen; es gehört der Verwaltung und nicht der Finanzwissenschaft.

I. Das Postregal.

1) Begriff und Princip. Die beiden Formen desselben.

Das Postwesen beruht auf dem unmeßbaren Werthe, den eine allgemeine, regelmäßige, gesicherte und leichte Verbindung aller

Angehörigen des Staats für ihre wirthschaftliche und geistige Entwickelung hat. Eine solche Verbindung kann auf dieser Grundlage durch Unternehmungen Einzelner hergestellt werden, nur darf diese Herstellung nicht von diesem Interesse abhängig sein, sodaß sie unterbrochen werden oder ganz fehlen könnte, wo jenes Interesse fehlt. Sie soll daher eine Anstalt der Verwaltung sein, mit der Aufgabe, für alle persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse aller Staatsangehörigen die Verbindung beständig aufrecht zu halten. Der dazu bestimmte und dafür thätige Organismus ist das Postwesen.

Aus dieser Aufgabe der Verwaltung ist nun zunächst aus historisch-finanziellen Gründen ein ausschließliches Recht auf diese regelmäßige Beförderung entstanden; und dieses ausschließliche Recht auf die letztere, als im Namen der innern Verwaltung gefordert, ist das Postregal.

Das Postwesen hat demnach wie jedes Regal seine zweifache Natur. Es ist zuerst eine der größten und wichtigsten Verwaltungsanstalten des Staats, und die Regeln, nach denen es für jene Zwecke zu functioniren hat, sind als Lehre vom Postwesen ein Theil der sogenannten Kameralwissenschaft der frühern Zeit, der Verwaltungslehre der Gegenwart. Die Finanzwissenschaft hat diese Lehre als bekannt vorauszusetzen. Das Postwesen ist aber zweitens auch ein Unternehmen, und gehört somit nicht blos im ganzen, sondern auch im einzelnen in die Finanzwissenschaft. Und so entsteht hier zuerst jener Gegensatz zwischen den Grundsätzen der Finanz- und der innern Verwaltung, indem die erstere vom wirthschaftlichen Gesichtspunkt aus die möglichst große Einnahme durch das Postwesen fordert, während die letztere im Gegentheil die höhern Zwecke der Post nur bei möglichst geringen Einnahmen derselben erreicht. Beide Gesichtspunkte sind ohne Zweifel berechtigt. Es wird daher nothwendig, den Punkt zu bestimmen, auf welchem sie nun formell eintreten. Und hier wird das leitende Princip des Postwesens liegen.

Derselbe ist an sich einfach. Da die Post in jeder Form eine Leistung des Ganzen für den Einzelnen enthält, der sie benutzt, so soll auch der Einzelne den Werth dieser Leistung der Post und damit dem Staate zahlen. Allein da die Post zugleich eine Verwaltungsanstalt und kein Erwerbsunternehmen für den Staat ist, so soll die Gegenleistung des Einzelnen nie höher

sein, als die Gestehungskosten der Postverwaltung es fordern. Tritt dabei ein Reinertrag ein, so soll dieser Reinertrag, wie bei jedem Unternehmen, für dasselbe reproductiv angelegt, das ist zur Erweiterung und Entwickelung der Postanstalt benutzt werden; hat das Postwesen seine volle örtliche Ausdehnung empfangen, so soll der Reinertrag das Motiv zur Herabsetzung der Zahlung der Einzelnen für die Leistung der Post (Porto u. s. w.) abgeben. Die Anwendung dieses Princips auf die wirkliche Verwaltung der Post ist die Postpolitik. Dieselbe hat aber zur Voraussetzung, daß die Aufgaben der Post, die für die einzelnen Theile derselben sehr verschieden sind, selbständig behandelt werden. Daraus entsteht das System des Postwesens.

Dieses System des Postwesens beruht nun auf dem durchgreifenden Unterschiede der Briefpost und der Fahrpost, die wesentlich verschiedene Functionen des Postorganismus bedeuten, und die daher auch in der Finanzwissenschaft die Basis des Systems abgeben.

Für beide Objecte ist die Aufgabe des Systems die gleiche. Es soll jeden Punkt des Staats durch regelmäßige und sichere Communicationen mit dem Ganzen in Verbindung erhalten. Die besondere Natur beider Objecte erzeugt aber für jedes eine besondere Art der Ausführung. Daher gibt es in jedem Postwesen zwei Systeme der Verwaltung mit eigenen Grundsätzen, eigenen Einrichtungen und eigenen Gesetzen. Das erste System nennen wir kurz die Briefpost (oder das Briefpostwesen), das zweite nennen wir die Personen- und Frachtpost (Personen- und Frachtpostwesen).

Es liegt in der Natur der Sache, daß beide nicht äußerlich und absolut voneinander getrennt sind; allein es ist Regel, daß sie sich um so klarer scheiden und mit ganz unabhängigen Anstalten dastehen, je größer die Bewegung als solche ist und je bestimmter daher jedes Object seine eigenthümliche Beförderung fordert. Die zweite Regel ist, daß die Briefpost beständig eine regelmäßige sein muß, während die Personenpost eine Einrichtung fordert, nach der sie eine wechselnde Benutzung gestattet. Es leuchtet ein, daß demgemäß auch die Abgabe für beide einen verschiedenen Charakter haben und eine verschiedene Berechnung fordern muß.

Die Postverwaltung ist demnach diejenige Thätigkeit der Verwaltung, welche die Grundsätze des Postwesens, wie sie die innere Verwaltungslehre darstellt, auf den Brief- und Personenverkehr praktisch durchführt. Diese doppelte Aufgabe der Postverwaltung, welche als Ganzes meist der Finanzverwaltung untergeordnet ist, hat zwei große Organisationen erzeugt, die man am kürzesten bezeichnet, indem man die Briefpost als eine absolute Staatsanstalt aufstellt, welche von Postmeistern verwaltet wird, während die Personenpost nur ausnahmsweise eine selbständige Staatsanstalt, dagegen der Regel nach ein System von Verträgen mit Einzelunternehmern ist, die wir Posthalter nennen. Das System der Briefpostverwaltung ist daher der Organismus der Postmeistereien, das System der Personenpostverwaltung der Organismus der Posthaltereien.

Postmeistereien und Posthaltereien sind nun in der verschiedensten Weise miteinander verbunden; dabei gibt es jedoch kein absolutes Princip, sondern es muß die Besonderheit des einzelnen Landes die zweckmäßige Verbindung ergeben. Darauf beruht es, daß das Postwesen der einzelnen Staaten oft ein sehr verschiedenes Bild darbietet. Indeß sind dennoch die allgemeinen Regeln ziemlich gleich. Diese nun gehören wie gesagt der Verwaltung, insofern sie sich auf den Zweck der Post beziehen; den Finanzen dagegen, insofern das Postwesen selbst als ein wirthschaftliches Unternehmen erscheint. Und hier erscheinen Briefpost und Fahrpost so sehr verschieden, und ihre Geschichte wie ihr Recht sind so selbständig, daß wir sie auch in der Finanzwissenschaft streng auseinanderhalten müssen.

Wir glauben nicht, daß wir hier die Frage aufs neue untersuchen sollen, ob die Regalität der Post an sich richtig sei oder nicht. Die Finanzwissenschaft im Anfange unsers Jahrhunderts hat die Frage, ob die Post als Regal ausschließlich vom Staate oder auch durch Privatunternehmungen betrieben werden soll, ausführlich untersucht und sich für das erstere entschieden. Jakob, §. 417—425; Malchus, §. 29; Rau, §. 205. Nur Lotz ist darüber im Zweifel (III, 148 fg.). Praktisch ist die Sache längst entschieden. Bei Pfeiffer hat die schon berührte Verwechselung von Monopol und Regal die Consequenz gehabt, daß er nur die Monopole für „unbedingt schädlich" erklärt und, da er das Postwesen als „Postmonopol" bezeichnet, die Post selbst gleichfalls als unbedingt schädlich erscheint. I, 187 u.

205 fg. Es ist darüber wol nichts weiter zu sagen. S. übrigens unten. Bergius, „Postregal", Kap. 2, §. 25, statistische Daten ohne finanziellen Gesichtspunkt. Von größter Bedeutung für das Postwesen sind übrigens in neuester Zeit die Eisenbahnen geworden, die meist concessionsmäßig die ganze Post (incl. der Frachtpost) höchst billig befördern müssen und dadurch der Post eine sehr große Ausgabe ersparen. Natürlich ist das in den einzelnen Ländern verschieden; das Princip aber gilt allenthalben. Hier liegt noch der Keim einer ungelösten Frage für das ganze Tarifwesen! Merkwürdig, daß in Rußland der Staat und seine Post noch an dem ausschließlichen Recht auf das Abonnement fremder Zeitungen festhalten!

2) Das Briefpostwesen und das Portosystem.

Das Briefpostwesen hat sich nach allen Richtungen hin in unserer Zeit zu einem sehr vollkommenen Systeme ausgebildet, das nicht blos im einzelnen wirklich Großes leistet, sondern auch nach langem und hartem Kampfe sein finanzielles Element dem verwaltungsrechtlichen definitiv untergeordnet hat. Durch das Zusammenwirken beider Factoren besitzt erst die neueste Zeit ein wirkliches System des Briefportowesens, dessen einzelne finanzielle Grundsätze zuletzt doch erst an der administrativen Ordnung desselben recht klar werden.

Eine mehr oder weniger regelmäßige Briefbeförderung hat es wol bei jeder civilisirten Nation von jeher gegeben. Allein die Briefpost entsteht erst da, wo die für die Regierungszwecke eingerichteten und örtlichen Beförderungsanstalten die Pflicht empfangen, die Gesammtheit der Privatmittheilungen gleichfalls gegen Entgelt mit zu befördern. Ein genauer Zeitpunkt für den Anfang dieses Rechts läßt sich kaum angeben; fest steht nur, daß die erste wirkliche Postlinie die Wien=Brüsseler Linie von 1516 war; von da an breitet sich die Briefpost allmählich als dauerndes Institut der Verwaltung über alle Theile Europas aus, und jetzt beginnt auch mit der Entwickelung derselben der Kampf zwischen dem finanziellen und dem Verwaltungsprincip, der den eigentlichen Inhalt der Geschichte der Post bildet.

Nun ist der Entgelt, den der Einzelne dem Staate für die Beförderung seines Briefes gibt, das Porto. Während daher Organisation und Rechtsverhältnisse der Briefpost den Schwer-

punkt für die Lehre von der Verwaltung derselben bilden, ist die finanzielle Seite der Briefpost in der Geschichte und dem heutigen Systeme des Portos enthalten.

Indem wir nun für die eigentliche Postverwaltung auf die Verwaltungslehre verweisen, erscheint das finanzielle System des Portos nach folgenden Gesichtspunkten.

Man kann für dasselbe drei Epochen unterscheiden.

In der ersten Epoche wird die ganze Post nur noch vom Standpunkt der Einkommensquelle für den Staat betrachtet und daher das höchstmögliche Porto gefordert, ohne irgendwelche Rücksicht auf die allgemeinen Grundsätze der Volkswirthschaft zu nehmen. Das ganze Post- und Portowesen steht noch im Stadium des Experiments. Uebrigens fehlen uns genauere Nachrichten, um so mehr, als die Post als Monopol vielfach zu Lehn gegeben wird.

Mit dem 18. Jahrhundert wird die Post mit wenig Ausnahmen dem Lehn entzogen und in die eigene Verwaltung des Staats zurückgenommen. Die allgemeine Nothwendigkeit derselben wird anerkannt, und demgemäß entsteht allmählich ein System des Portos. Dieses System hat allenthalben den durch die erste natürliche Auffassung der Post gebotenen Charakter. Die Verwaltung betrachtet die Beförderung als eine Leistung, die theils nach der Entfernung, theils nach dem Gewichte der Briefe steigt; die genaue Entwickelung dieses an sich sehr einfachen Princips erzeugt daher ein Tarifsystem des Portos, in welchem für jedes Gewicht eines Briefes nach jedem einzelnen Orte hin ein bestimmtes Porto gefordert wird. Das hat wieder die Aufzeichnung jedes einzelnen Briefes (die Kartirung) zur Folge, welche die ganze Expedition sehr vertheuert; ebenso fordert die Frankirung stets eine persönliche Zahlung, und die Beförderung der Briefe über eine gewisse Grenze wird überhaupt nur durch Frankirung möglich. Durchstehender Grundsatz daher: das Portosystem ist gegen den Werth der beförderten Briefe gleichgültig; seine Grundlage ist die Combinirung der Gestehungskosten mit dem möglichst großen Reinertrag. Folge: nur Briefe von wirklich hohem Werth für Absender und Empfänger können übergeben werden; daher Langsamkeit und Kostspieligkeit der Beförderung und geringe Briefbewegung.

Die gewaltige Entwickelung des Gesammtlebens Europas in

unserm Jahrhundert hat nun diesen Zustand allmählich unmöglich, die Entwickelung der Eisenbahnen, welche die Transportkosten um ihren wichtigsten Theil vereinbarte, hat die Durchführung eines neuen Princips möglich gemacht. Schon im Anfange dieses Jahrhunderts beginnen die Postverwaltungen eine Herabsetzung des Portos anzustreben. Allein diese Bestrebungen bleiben eine Zeit lang hindurch ohne wesentlichen Erfolg, weil das Frankirungs-, Kartirungs- und Austragesystem sowol für die Regierung als für das Publikum die Correspondenz im Verhältniß zum Werthe der einzelnen Briefe noch immer zu theuer macht. Es war daher ein entscheidender Gedanke für den ganzen Briefverkehr in Europa, den zuerst Rowland Hill (1839) in England aufstellte und der als das Briefmarkensystem den Charakter der Geschichte des Briefportos bildet.

Die Grundsätze dieses Systems sind folgende:

Allerdings gibt das Postregal dem Staate das ausschließliche Recht der Beförderung; damit hat derselbe die Möglichkeit, durch eine willkürliche Erhöhung des Portos sich eine scheinbar fast unbegrenzte Einnahme zu verschaffen. Ebenso kann er den Personenverkehr bis zu einem gewissen Grade (soweit nicht Beförderung mit eigenem Fuhrwerke stattfindet) zwingen, sich der Post zu bedienen; in gleicher Weise den Güterumlauf, soweit derselbe nicht dem Handel, sondern dem persönlichen Verkehre angehört (kleine Packete bis zu einem gewissen Gewichte).

Allein die wirkliche Benutzung folgt auch hier dem wirthschaftlichen Gesetze, daß sie nur da stattfindet, wo der der Post zu zahlende Preis nicht den Werth übersteigt, den die Mittheilung für die Mittheilenden hat. Es ergibt sich demnach die Regel, daß sich die Zahl dieser Mittheilungen in dem Grade verringert, in welchem das Porto steigt, und umgekehrt, daß die Briefbewegung steigt, wenn sich die Brieftaxe vermindert. Da nun aber die Kosten des Postwesens sich bei großem und kleinem Verkehre wesentlich gleichbleiben, so fordert das finanzielle Princip des Postwesens ein so geringes Porto, daß durch die mit dem Sinken des Portos steigende Briefbewegung die Deckung der Ausgaben gesichert erscheint. Und dieser Forderung entsprechend ist daher der möglichst geringe Betrag des Portos das erste Princip der finanziellen Postverwaltung unserer Gegenwart geworden.

Das System, das daraus hervorgegangen, enthält folgende Gesichtspunkte.

Sein erster und äußerlich greifbarster Grundsatz besteht in der Erhebung des Portos durch die Briefmarken, die ihm seinen Namen gegeben hat. Die Briefmarken, indem sie die Kosten der Beförderung ungemein verringern, machen ihrerseits wieder allgemeine Herabsetzung des Portos und dadurch die Vermehrung des Briefverkehrs möglich, welche theils für die finanzielle, theils aber auch für die staatswirthschaftliche Seite des letztern hochwichtig ist. Daran schließt sich der Grundsatz, die unrichtige Benutzung der Briefmarken als ein Versehen durch Nichtanrechnung der falschen Marke zu strafen, der darauf beruht, daß die Nachzahlung eine besondere Leistung der Verwaltung fordert.

Allein die Briefmarke ist nur ein Theil dieses ganzen Systems. Der zweite Punkt ist das Verhältniß der Höhe des Portos zur Entfernung. Scheinbar muß das Porto genau nach Maßgabe der Entfernungen steigen, auf denen der Brief befördert wird; allein bei genauerer Betrachtung ergibt sich, daß nicht die Beförderung der Briefe, sondern vielmehr der Act der Aufnahme und Ausgabe derselben die größten Kosten verursacht. Daher hat man die Entfernung als Grundlage des Ausmaßes des Portos auf wenige einzelne Unterschiede zurückgeführt und ein gleiches Maß desselben für gewisse (meistens vier) Postrayons aufgestellt (Stadtposten, 6 Meilen, 20 Meilen und mehr).

Daneben ist allerdings der zweite Factor die Schwere des Briefes; aber auch dieser ist auf wenige möglichst einfache Kategorien zurückgeführt. Das Austragegeld der Briefe fällt dabei weg; und damit ist das Ziel erreicht, welches zunächst von der Verwaltung gefordert wird, durch ein ungemein geringes Porto auch Briefe von dem geringsten innern Werthe in den Briefverkehr hineinzuziehen. Und das wieder bildet den Punkt, auf welchem das finanzielle Interesse mit dem administrativen in Harmonie tritt. Denn die steigende Zahl der Briefe gleicht, da sie nicht im Verhältnisse zu ihrer Masse die Beförderungskosten vermehrt, den Ausfall wieder aus, den das geringere Porto ergibt, sodaß bei einem gewissen Quantum von Briefen die Reineinnahme der Finanzen durch die gewaltige Erhöhung des Briefverkehrs sich gleichbleibt und sogar steigen kann. So befriedigt das ratio-

nelle Portosystem der Briefmarke das Interesse beider Verwaltungszweige.

Der mächtige Aufschwung, den infolge dieses Systems der Briefverkehr genommen hat, hat nun die weitere Entwickelung desselben gefordert und erzeugt. Die Elemente dafür sind die chargirten, die recommandirten Briefe und Postgeldsendungen mit ihrer Ordnung und ihrem Rechte. Dazu kommt die mit jedem Jahre mächtigere Entwickelung des internationalen Postwesens und seiner vertragsmäßigen Ordnung, die wir hier nicht verfolgen können. Auch diese Verhältnisse gehören den Finanzen nur insoweit, als sie die technische Verwaltung und die Einnahmen davon haben; dann aber auch allerdings in Beziehung auf ihre Haftung, deren Preis durch ein höheres Briefporto ihnen gezahlt werden muß.

Dieses Portosystem erscheint nun in der That mit seinen großen Grundlagen als ein vollendetes. Es läßt nur zwei Fragen übrig, welche allerdings auch ihre wichtige finanzielle Seite haben. Die erste Frage ist die, wie tief nach den obigen Grundsätzen das Porto sinken kann, und ob es nicht überhaupt ganz verschwinden soll. Die zweite die, was mit den Ueberschüssen der Posteinnahmen zu geschehen hat. Die erste ist nicht absolut zu beantworten; fest steht die beständige Verminderung des Portos ohne Nachtheil für die Finanzen, und es wird, wenn auch mit Unrecht, von einigen behauptet, daß die Zeit kommen wird, wo wir ebenso wenig Porto als Schulgeld zahlen werden. Was die zweite betrifft, so beruht die Antwort darauf auf jenem Elemente der Verwaltung, das im Portowesen mehr und mehr zur Geltung kommt. Denn allerdings ist die Post noch immer eine Unternehmung des Staats; allein dieselbe hat zugleich die weitere Aufgabe, nicht blos auf den schon bestehenden Linien den Briefumlauf so rasch, sicher und bequem als möglich zu erhalten, sondern auch noch immer mehr Linien in das Postnetz hineinzuziehen, sodaß womöglich kein Punkt des ganzen Staats ohne Briefverbreitung durch das Postwesen bleibe. Es ist klar, daß auf diese Weise die neuesten Linien jedesmal die am wenigsten einträglichen sind und der Regel nach nur mit Nachtheil betrieben werden. Die Aufgabe des Ueberschusses der Hauptlinien ist es nun dabei, den Ausfall der Nebenlinien zu decken und sie so lange zu erhalten, bis diese selbst wieder ihre Kosten tragen.

Dieses Verfahren entspricht der wirthschaftlichen Anlage; nur darf letztere nicht regelmäßig von der Gewißheit eines zu erwartenden Ueberschusses abhängig sein.

Die ältere Geschichte des Posttarifs ist wenig behandelt, weil es überhaupt noch keine wissenschaftliche Behandlung des gesammten Postwesens gibt. Die Elemente der Geschichte jedoch in den Arbeiten von Klüber und Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 198 u. 199 nebst der dazu gehörigen Literatur. Englands Portogeschichte bei Vocke, „Britische Steuern", S. 205; während die Post auf dem Continente stets Regal war, ist sie es in England erst geworden; unter Karl I. noch eine jährliche Zuzahlung der Regierung von 7000 Pfd. St.; Grundlage des ganzen Postwesens war damals überhaupt nicht die Staatspost, sondern die Posthalterei. Erst seit 1710 Erzielung einer mäßigen Ertragsfähigkeit auf Grundlage eines Portosystems. 1812 Minimum des leichtesten Briefes 4d. Ueber das Rowland Hill'sche System s. Vocke, S. 208, und speciell Hüttner, „Beiträge zur Kenntniß des Postwesens", 2. Jahrg., 1849. — Frankreichs Postwesen und Porto ausführlich und gründlich bei Hock a. a. O. Vor der Revolution war die ganze Post Monopol; die Revolution läßt dasselbe nur für die Briefpost bestehen; Grundgesetz vom 26. Juni 1796 und 22. September 1792; Reglement vom 16. Juni 1801. Neueste Ordnung des Portosystems durch das Gesetz vom 20. Mai 1854; bei Hock, S. 173, nebst genauer Angabe über die chargirten und recommandirten Briefe. Deutschlands Postwesen im allgemeinen, speciell aber sein Portosystem, hat in unserm Jahrhundert zwei wesentlich verschiedene Perioden durchlaufen. Die erste reicht bis zum Deutsch-österreichischen Postvertrage von 1850; die zweite beginnt auf Grundlage desselben. Die Literatur kämpft schon seit Anfang dieses Jahrhunderts für die Verminderung des Portos und die rationelle Verwaltung der Post, bei der man sich allerdings immer nur die Briefpost dachte; s. die Autoren bei Stein a. a. O.; in gleichem Sinne die Finanzwissenschaft; vgl. Malchus, I, §. 29 u. 30; ebenso Lotz, III, 150 fg.; Rau mit reichem Material §. 216a. Ebenso Bergius a. a. O. Seit dem Postvertrage beruht der Charakter der deutschen Postverwaltung darauf, daß die Postverträge die Stellung der Postgesetze in Beziehung auf das Portosystem, die Beförderung und die Haftung, also das finanzielle Recht ersetzen, soweit ihr Gebiet reicht, während die Postgesetzgebung nur noch das eigentliche Postrecht als ihre Aufgabe behält. S. darüber im allgemeinen Stein, „Handbuch", S. 206 fg.; für Preußen, „Allgemeines Landrecht", II, 15, 141, und Rönne, II, 124. Für Oesterreich Dessary, „Oesterreichische Postverfassung 1848" und für die Gegenwart dessen „Grundzüge", §. 43. Einzelne deutsche Postgesetze bei Stein, „Handbuch", S. 208. Nicht genug beachtet ist der Einfluß

des Eisenbahnwesens und seiner Pflicht zur freien Beförderung der Post, welche viel mehr als alles andere die Ermäßigung des Portos möglich macht! — Rußland ist vielleicht der einzige Staat, der bei seiner Briefpost Verlust hat (8 Mill. Rubel) — ein Verlust, der freilich durch die Leistungen der Post für die Verwaltnng noch einen Gewinn von 5 Mill. Rubel herausrechnen läßt.

3) Die Fahr- und Frachtpost.

Neben der Nothwendigkeit, die Briefe zu befördern, besteht die zweite, auch für die Personen eine Verbindung mit jedem einzelnen Orte des Staats auf Verlangen möglich zu machen. Es ist unzweifelhaft die Aufgabe des Staats, die Bedingungen auch dafür herzustellen. Allein die Unregelmäßigkeit dieser Verbindung gibt dem Postwesen für dieses Gebiet eine ganz andere Gestalt. Es kann kein einheitlich organisirtes und beständig thätiges Ganzes sein, sondern es muß als eine Menge von lauter selbständigen Einzelunternehmungen erscheinen, welche allerdings von der Postverwaltung ins Leben gerufen werden, die allgemeinen Rechte der Post genießen, aber dennoch Unternehmungen von Privatpersonen sind. Eine solche Unternehmung heißt, zum Unterschiede von den (amtlichen) Briefpost-Organen der Postmeisterei, die Posthalterei. Das Verhältniß der Posthalter zur Verwaltung wie zum Finanzwesen hat daher auch einen ganz andern Charakter als das der Postmeister. Dasselbe beruht auf einem Vertrage, dessen Inhalt einerseits die Pflicht des Posthalters ist, in näher zu bestimmender Weise entweder regelmäßige oder unregelmäßige Beförderungen festzustellen, andererseits das Recht desselben, daß sich die zu befördernden Personen, wenn sie nicht mit eigenen Beförderungsmitteln reisen, nur der Posthalterei bedienen dürfen. Das erste geschieht, um den Personen die Sicherung der Beförderung, das zweite, um den Posthaltern die Sicherung für den Ersatz ihrer Auslagen zu geben, die sie durch Bereithaltung der Beförderungsmittel, der Pferde und Wagen, haben. Es leuchtet ein, daß die Modificationen dieser Verträge sehr groß sein können und sich jedenfalls an die örtlichen Verhältnisse anschließen müssen. Auf sehr vielen Linien ist dabei die Beförderung der Briefe mit der Beförderung der Personen verbunden, dann ist der Posthalter

zugleich Postmeister. Das Nähere darüber gehört in die Verwaltungslehre.

Die finanzielle Seite des Posthaltereiwesens besteht nun in der Feststellung der Fahr- und Frachttarife sowie der Nebenausgaben, welche die Beförderung für Personen und Sachen mit sich bringt. Die Regalität der Post erscheint für die Posthaltereien in dem Grundsatze, daß, da jede eigene Beförderung den Erwerb der Posthalterei beeinträchtigt, Privatunternehmungen zum Personen- und Gütertransport aber doch nicht ausgeschlossen werden können, die Einträglichkeit der Posthaltereien durch folgende Bestimmungen gesichert wird:

1. Alle Unternehmungen, welche auf regelmäßige Beförderung von Personen innerhalb einer Posthaltereiroute berechnet sind, bedürfen einer eigenen Concession und müssen der Posthalterei eine gewisse Abgabe zahlen.

2. Güter von kleinem Gewichte dürfen nicht anders als mit der Post befördert werden.

Eine Reihe von naheliegenden Gründen macht nun eine praktisch streng durchgeführte Scheidung und Unterscheidung von Postmeistern und Posthaltern ziemlich unthunlich. Das ganze Institut hat den Charakter des Oertlichen, und dieser Charakter tritt um so mehr in den Vordergrund, je stärker sich das Eisenbahnwesen entwickelt. Dennoch wird es nie entbehrt werden können. Ebendeshalb ist die Regalität der Fahr- und Personenpost falsch; nur soll ihre Aufhebung nicht die der Posthaltereien nach sich ziehen, sondern dieselben sollen so gestellt sein, daß sie auch unter Concurrenz bestehen können. Das Lohnkutscherwesen gehört dagegen unter die Verwaltung. Darum soll und kann die Posthalterei nie eine Quelle von Einnahmen für die Finanzen werden; im Gegentheil soll die Finanzverwaltung unter Umständen noch einen Beitrag leisten; die Frage, wo und in welchem Grade dies geschehen muß, ist naturgemäß eine örtliche. Bei der Posthalterei tritt daher der administrative Charakter der Post, selbst in der Bestimmung der Fahr- und Reittaxe wie in dem Expreß- und Botengeld, deutlich zu Tage, und die Finanzverwaltung kann höchstens die Oberaufsicht darüber führen.

Im allgemeinen sind die Posthaltereien viel weniger berücksichtigt als das Briefpostwesen; selbst bei Malchus, §. 30, fehlt der Gegenstand;

nur Rau, §. 212, behandelt ihn; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", S. 247, ohne neue Thatsachen und Gesichtspunkte. Grundsatz ist, in dieser Beziehung die möglichst freie Concurrenz an die Stelle der Staatsanstalt zu setzen. Daher in den Gesetzgebungen immer freiere Bewegung. Doch müssen die örtlichen Verhältnisse entscheiden. So biegsame Auffassung wie bei Umpfenbach (§. 41) kann zwar nie unrichtig werden, aber auch nie etwas nützen. In Frankreich heftiger Kampf gegen das Recht der Posthalter; s. auch Dictionnaire de l'économie politique (Art. Postes; einseitig).

Eingehende Darstellung des Sachverhältnisses findet man bei Hock, a. a. O., S. 493 fg. In England beginnt das Postwesen eigentlich erst mit den Posthaltereien. Kampf gegen die Regalität derselben. Daraus eine eingehende Gesetzgebung über das ganze Lohnfuhrwesen (stage coaches) mit Concessionsgebühr gesetzlicher Fahrtaxe und Abgabe, welche zugleich Erwerbsteuer ist; Hauptgesetz 2, 3. W., IV. 120, Gneist, §. 41, Ermäßigung der Taxe 1855. Rau, §. 212.

Die Fahrpost ist in Rußland so eingerichtet, daß sie als Pacht (Posthaltereien) den privaten Personen auf bestimmten Strecken (stückweise) gegeben wird, mit der Bedingung, daß sie für Reisende immer fertige Pferde für gesetzliche Fahrtaxe haben müssen. Die Fahrtaxe ist sehr niedrig, und dafür wird vom Staate den Posthaltern zugezahlt. Dadurch entsteht ein großer Verlust für die Staatskasse (bis 8 Mill. Rubel jährlich); die Reisenden werden vielfach auf ungerechte Weise in ihren persönlichen (öfters gewerblichen) Interessen bevorzugt. Die Frage war öfters ventilirt. Die Erhöhung der Fahrtaxen scheint gerechtfertigt, obgleich von der andern Seite eingewendet wird, daß die Hülfe des Staats zur Beförderung auf solchen Strecken, wo ohne diese Hülfe diese Mittel einer Beförderung gar nicht existiren würden (z. B. auf den Wegen nach den asiatischen Provinzen), eine Culturfrage und eine wichtige Staatsaufgabe ist.

II. Die Eisenbahnen und die Finanzen.

Ein ganz neues Gebiet betritt nun die Finanzwissenschaft mit dem Eisenbahnwesen. Die ungeheuere Bedeutung und die fast gewaltsame Entwickelung des letztern einerseits, sowie die große Gewalt, die es über das individuelle Leben und seine Verkehrsverhältnisse ausübt, andererseits, legen die Versuchung sehr nahe, jedesmal, wo es sich um Eisenbahnen handelt, das ganze Gebiet ihres öffentlichen Rechts zu berühren. Dem entgegen ist es eine wesentliche Aufgabe der Finanzwissenschaft, sich von dieser Ver-

schmelzung mit der Verwaltungslehre loszumachen und das eigentlich finanzielle Gebiet speciell festzustellen. Wir werden das versuchen. Wir setzen daher die ganze Verwaltungslehre der Eisenbahnen mit allen ihren Fragen als ein bekanntes Gebiet voraus, und bestimmen einzig und allein die Gesichtspunkte, bei denen es sich um die Finanzwissenschaft handelt.

Zu dem Zwecke ist nun unerlaßlich, sich über das klar zu werden, was wir eigentlich unter der „Regalität" gerade bei den Eisenbahnen zu verstehen haben. Denn dem historischen Begriffe derselben gehört sie nicht, und es ist schwer, sie in Verbindung zu bringen mit der Thatsache, daß der Staat dieses Regal im Concessionswesen scheinbar aus den Händen gegeben hat.

Dennoch ist der Sinn der Sache nicht schwer zu verstehen.

Es ist eine volkswirthschaftliche Thatsache, die keiner weitern Erörterung bedarf, daß die Eisenbahnen ein ebenso unbedingtes als allgemeines Bedürfniß sind, wie Post, Wege, Münzen u. s. w., der Staat hat daher die Aufgabe sie zu bauen; sie sind in ihrer Herstellung eine Verwaltungsaufgabe. Es ist zweitens kaum ein Gegenstand des Zweifels, daß der Staat für die Benutzung derselben — wie bei der Post — einen Ersatz haben muß; ein fahr- und frachtgeldloses Eisenbahnwesen ist darum nicht denkbar, weil bei ihm das sehr geringe Procent der Bevölkerung, das die Bahn benutzt, stets seine eigenen Interessen auf Kosten der übrigen befriedigen würde. Eine Bahn ist daher zugleich ein wirthschaftliches Unternehmen. Nun ist es kein Zweifel, daß die Verwaltung auf ein wirthschaftliches Unternehmen, das eine allgemeine Bedingung der Gesammtentwickelung ist, ein ausschließliches Recht hat, und daß der Staat für die Herstellung solcher Unternehmungen unbedingt einen Ersatz, und damit auch eine Quelle seiner Einnahmen haben muß. In diesem Sinne ist das Eisenbahnwesen ein wirthschaftliches Hoheitsrecht, das ist ein Regal im Sinne der Gegenwart; die Regalität besteht auch hier darin, daß eine unbedingte und allgemeine Verwaltungsaufgabe zur Quelle von regelmäßigen wirthschaftlichen Einnahmen des Staats wird.

Nun aber tritt bei den Bahnen das wirthschaftliche Moment weit stärker hervor als bei den andern Regalien; und dies Hervortreten formulirt sich in dem Satze, daß gegenüber den ungeheuern Kapitalien, welche die Bahnen fordern, die Ertrags-

fähigkeit derselben zur Bedingung ihrer Entstehung, ja sogar ihrer Dauer wird. Diese Ertragsfähigkeit aber beruht wesentlich auf ihrer wirthschaftlichen — keineswegs auf ihrer blos technischen Verwaltung; die Eisenbahnen, welche schließlich doch nur für einen sehr kleinen Theil des Volks ihre Leistungen vollziehen, sind vorwiegend ein Geschäft. Dem Staate aber fehlt das, was die erste Bedingung jedes Geschäfts ist, das Einzelinteresse. Die Folge ist, daß er bei gleichen Leistungen niemals dasselbe erzielt, was eine Unternehmung erwirbt. Er muß daher grundsätzlich zulassen, daß die Bahnen als Unternehmungen entstehen. Da sie aber dennoch stets Verwaltungsanstalten bleiben, so hat er damit zwei Aufgaben. Zuerst soll er selbst Bahnen bauen, wo sie nothwendig und doch nicht ertragsfähig sind; zweitens soll er da, wo die Bahnen durch Privatunternehmungen hergestellt werden können, dafür sorgen, daß dies in geeigneter Weise geschehe. Die Voraussetzungen dafür theilen sich wieder in zwei Gebiete. Das erste gehört der Verwaltung, und bildet für uns keinen Gegenstand (Sicherheit, Ordnung u. s. w.). Das zweite ist das finanzielle Moment. Dies nun ist wieder kein einfaches. Zuerst besteht dasselbe darin, daß der Staat die finanziellen Bedingungen für die Uebernahme der Bahn durch ein Unternehmen herstelle (Zinsgarantie in allen Formen u. s. w.), zweitens aber muß die Regalität theils in den Vorschriften bewahrt werden, die für Anlage, Betrieb und Tarife gelten, theils in dem Rechtsgrundsatz, daß die Bahn selbst niemals aus einer Verwaltungsanstalt ganz in das Privateigenthum als absolutes wirthschaftliches Unternehmen übergehe. Auf diese Weise erzeugt die Doppelnatur der Bahnen für die Regalität derselben ein doppeltes Princip; das erste Moment erzeugt das Princip der Staatsbahnen, das zweite das der Privatbahnen. Die Finanzwissenschaft hat ihrerseits nun die Grundsätze, nach denen das eine oder das andere zur Geltung zu gelangen hat, vorauszusetzen. Ihre Aufgabe ist es nur, die Folgen beider für die Finanzverwaltung des Staats sich klar zu machen.

Dafür nun gelten im allgemeinen folgende Grundsätze:

1) Der Staat soll keine Bahnen bauen und betreiben, solange er die Gewißheit hat, daß eine nothwendige Bahn durch ein Unternehmen zu Stande kommen und in ihrem Betriebe gesichert

werden kann; denn er soll überhaupt keine Unternehmungen machen. Erst da, wo die Verhältnisse eine Bahn nothwendig und doch nicht ertragsfähig machen, soll er selbst die Bahn als Verwaltungsanstalt herstellen; das ist das Princip der Staatsbahnen.

Bei diesen Staatsbahnen soll er für die Benutzung derselben einen Tarif aufstellen, der in seinen Sätzen auf dem Grundsatze beruht, nach einer Verzinsung und Amortisation des Anlage- und Betriebskapitals zu streben, ohne jedoch die Erreichung derselben zur Bedingung der Anlage zu machen. Die Verwaltungslehre zeigt, weshalb er hier stets im wesentlichen den Tarif der Privatbahnen annehmen wird.

In diesem Sinne wird der finanzielle Ertrag solcher Bahnen ebenso wenig die Bedingung ihres Baues, wie z. B. der einer Lehranstalt; haben die Finanzen einen Ertrag, so sollen sie ihn zur Anlage neuer Bahnen im obigen Sinne verwenden wie bei der Post.

2) Wo dagegen eine Bahnanlage den Charakter einer Unternehmung hat, da soll der Staat eine solche Unternehmung nie zu einer rein privatrechtlichen werden lassen, weil eine Bahn stets eine Verwaltungsanstalt bleibt. Er soll vielmehr Bau und Betrieb einem Verwaltungsverein übergeben, dessen Wesen und Recht die Lehre von der vollziehenden Gewalt enthält. Nach den Grundsätzen, die diese aufstellt, soll er einem solchen Verein — in der Form einer Actiengesellschaft — ein bestimmtes Gebiet seiner Autonomie verleihen, sich aber die Oberaufsicht über die drei Hauptpunkte des Unternehmens vorbehalten: Bau, Betrieb und Tarif. Der verwaltungsrechtliche Act, welcher diese Punkte bestimmt, ist die Concession. Die Concession einer Privatbahn ist daher ein Theil und bestimmtes Gebiet des Rechts der Selbstverwaltung, und hat bis dahin mit der Finanzwissenschaft noch nichts zu thun. Es ist aber durchaus nicht zu übersehen, daß die Bahngesellschaften als eine wesentliche Form der Selbstverwaltung des Communicationswesens allen Werth und alle Berechtigung des letztern haben, und daß sie für dasselbe durchaus das Analogon der Notenbanken für das Papiergeldwesen eines Staats sind. Es würde nicht gut sein, beides stets und ausschließlich der Regierung zu überlassen.

Wenn nun durch die Concession und die sich daran schließende Genehmigung der Statuten das Bahnwesen der Selbstverwaltung

unter Oberaufsicht der Regierung namentlich in Beziehung auf Tarif und Betrieb übergeben ist, so tritt nun das finanzielle Moment derselben hervor. Dies hat stets zwei Theile.

Die Finanzen machen eine solche Unternehmung entweder durch directe Subvention, oder durch Zinsgarantie möglich. Es ist nun kaum fraglich, daß die letztere der erstern fast unter allen Bedingungen vorzuziehen ist, besonders dadurch, daß man den Werth und Betrag der erstern nur sehr schwer richtig bemessen kann, und dieselbe sehr hoch sein muß, wenn das Unternehmen nur geringe Wahrscheinlichkeit der Verzinsung bietet. Die Zinsgarantie ist ihrerseits ein Vorschuß an die Bahn unter der Bedingung der Verzinsung und Rückzahlung aus den materiellen Mehrerträgnissen derselben. Sie wird selbständig verrechnet, und kann eine große Last werden. Allein ihr gegenüber steht nicht blos die Gewißheit der Hebung der gesammten Volkswirthschaft innerhalb des Wirkungskreises einer jeden — auch der unrentabelsten — Bahn, welche den Finanzen wieder als Hebung der Steuerkraft zugute kommt, und daher jeden solchen Vorschuß selbst im Falle eines Verlustes desselben doch zu einer reproductiven Ausgabe macht, sondern wesentlich drei andere finanzielle Momente, welche unmittelbar finanzielle, auf Millionen sich belaufende Vortheile für die Staatswirthschaft bringen. Diese sind zuerst die Steuer, welche die Bahn als Unternehmung zahlt, und deren Betrag bei guten Bahnen den Betrag der Vorschüsse für die schlechtern fast direct zu decken vermag; zweitens die Leistungen der Bahnen für die Verwaltung und zwar vorzugsweise für die (großentheils unentgeltliche) Anforderung der Post, wie für Militärtransporte Leistungen, welche jährlich steigen; drittens aber das unendlich wichtige Heimfallsrecht, nach welchem die Bahn nach Ablauf der Concessionsdauer unentgeltlich an den Staat zurückfällt, wenn auch meist mit Ausschluß der Betriebsmittel. Obwol in allen diesen so wichtigen Punkten uns keineswegs hinreichende Daten vorliegen, so kann man dennoch mit ziemlicher Bestimmtheit sagen, daß der Werth dieser Gegenleistungen an die Finanzen, ganz abgesehen von der volkswirthschaftlichen Bedeutung der Bahnen, die Ausgaben derselben für etwaige Garantien und Subventionen bei weitem übersteigt, und daß es daher als ein Ausnahmefall angesehen werden muß, wenn eine Bahn ein schlechtes

finanzielles Geschäft ist. Allerdings muß dabei der Staat die Rechnungsperiode stets sehr groß annehmen, und darf nicht unter funfzehn Jahren rechnen, wenn er ein sicheres Resultat haben will; dasjenige aber, was die Bahnlinie und die Bahnunterstützung gerade für den Staat auch finanziell möglich macht, ist eben, daß er mit längern Perioden rechnen kann und darf, als irgendein Privatunternehmen.

Dies nun sind die leitenden Gesichtspunkte für das finanzielle Moment des Eisenbahnregals. Will die Finanzwissenschaft sich nicht in unabsehbare Fragen einlassen, so darf sie nicht weiter gehen, sondern muß das Weitere im allgemeinen der Verwaltungslehre, im besondern der Beurtheilung jeder einzelnen Bahnlinie überlassen, denn selbst die bekannte Tarif- und Cartellfrage, ebenso wie die „Monopols"frage der Bahnen sind keine Gebiete der Finanzwissenschaft.

Natürlich gehört die Behandlung der Bahnen in der Finanzwissenschaft erst der neuern Zeit an; und hier hat sich noch immer nicht die Scheidung zwischen dem finanziellen und administrativen Elemente geltend machen können. Namentlich ist es in unsern Augen kein Fortschritt, wenn Wagner eine ganze Eisenbahnlehre mit mehr oder weniger Glück in Rau's neueste Auflage hineingebracht hat. — England hat keine Staatseisenbahnen und kein Heimfallsrecht, dagegen ist die Oberaufsicht des Staats neben dem großartigen Systeme der Selbstverwaltung im Clearinghouse (Stein, „Eisenbahnrechtsbildung", 1872, u. fg.) sehr ausgebildet. Die Besteuerung ist die **Income-tax**. Bocke behandelt sie nicht besonders. In Frankreich ist im wesentlichen dasselbe System der Garantie des Heimfalls und der Steuern wie in Deutschland. Vgl. Hock, „Finanzverwaltung", S. 417, 685; über die Rückzahlung der Garantievorschüsse, S. 464. Die Besteuerung s. unten unter Gewerbssteuer. Das Verwaltungsrecht der Eisenbahnen mit Vergleichung des geltenden Rechts für England, Frankreich und Deutschland, s. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 208—221. Die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses und Ansichten über Staats- und Privatbahnen 1868—69. Bergius, Kap. 2, §. 23.

Rußland hat alle Phasen der Entwickelung des Eisenbahnrechts mit durchgemacht und alle Formen desselben kommen auch dort vor. Sehr bemerkenswerth ist dagegen der Grundsatz, daß Rußland die Anlehen der neuen Bahnen durch Staatsobligationen bewirkt, und dafür die Obligationen der Bahnen im Staatsschatz behält! Eine Besteuerung der Bahnen gibt es in Rußland nicht.

III. Die Telegraphen.

Während bei den Eisenbahnen die Frage nach der Regalität durch das Hinzutreten der Privatunternehmung sehr gestört wird, erscheint diese Regalität bei den Telegraphen wieder in derselben Reinheit wie bei Post und Münze. Der Telegraph tritt wie die Post zuerst auf als reine Staatsanstalt (optischer Telegraph), nimmt dann allmählich auch Privatmittheilungen auf, und erhebt sich in unserer Zeit bereits zu einem ebenso allgemeinen als wichtigen Verkehrsmittel für das Gesammtleben. Die culturhistorische Bedeutung des Telegraphen gehört dabei der Geschichte; die Technik hat ihre eigene Wissenschaft; das öffentliche Recht ist ein Theil des Verwaltungsrechts; das, was demnach der Finanzwissenschaft übrigbleibt, ist eben die Frage nach der finanziellen Verwaltung derselben. Und hier tritt uns dasselbe Princip entgegen wie bei den Posten. Allerdings soll der Staat in der Telegraphentaxe womöglich seine Gestehungskosten wieder einbringen, allein er soll erstlich die nothwendigen Linien nicht davon abhängig machen, zweitens soll er nicht nach einem Reinertrage streben, sondern wo derselbe sich zeigt ihn vor allen Dingen zuerst zur Herabminderung der Gebühr, und dann zur Anlage neuer Linien benutzen. Die Telegraphen sind und bleiben daher Verwaltungsanstalten, bei denen die Finanzen nur als das rein wirthschaftliche Moment ins Gewicht fallen. Sie können daher nicht aus der Finanzwissenschaft verschwinden, aber auch nicht von ihr beherrscht werden; es ist das höhere Wesen der Regalität, das bei ihnen zur vollen Geltung gelangt, in ganz gleicher Weise wie bei dem Folgenden.

Es liegt wol in dem Obigen, daß die Telegraphen in der Finanzwissenschaft keine rechte Heimat gefunden haben, obgleich sie natürlich in jedem Budget erscheinen. Auch Pfeiffer, S. 258—260, bleibt bei einigen Andeutungen über die Bedeutung derselben und die Principien der Verwaltung stehen, während er zu einem finanziellen Grundsatze nicht gelangt. Hatte Wagner bei Rau neben der weitläufigen Eisenbahnbehandlung denn gar keinen Raum für die Telegraphie? §. 226. Vgl. Bergius, Kap. 2, §. 24; mehr Verwaltung als Finanzfrage. Uebrigens bedarf die finanzielle Auffassung noch mancher statistischen Voraussetzung, um zum definitiven Abschlusse zu

gelangen; einige Notizen bei Pfeiffer, S. 260—262. Die verwaltungsrechtlichen Grundsätze bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 222.

Die jährliche Bruttoeinnahme von den Telegraphen in Rußland ist mehr als 4 Mill. Rubel, Nettoeinnahme 1 Mill. Rubel. Diese Einnahme besteht aus zwei Elementen: den Einkünften der Staatslinien (der größte Theil der Einnahme) und der Abgaben (per jede Depesche), welche die Privatlinien (meistens Eisenbahncompagnien) für das Concessionsrecht des telegraphischen Regals der Regierung bezahlen. Der große Reingewinn, welchen die russische Regierung von diesem Regal bezieht, und die ganze Auffassung der Sache als einer finanziellen vertheuert den telegraphischen Verkehr. Der Depeschentarif steht nirgends so hoch wie in Rußland. Uebrigens wird ein Theil des Gewinns zur Anlage neuer Linien verbraucht.

B. Die Regalien des Umlaufswesens.

1) Das Münzregal.

Auch bei dem Münzregal muß man, um den gegenwärtigen Standpunkt desselben zu verstehen, den eigenthümlichen Kampf zur Anschauung bringen, den die höhere Natur der Regalität mit dem finanziellen Element seit Jahrhunderten gekämpft hat. Vielleicht ist derselbe nirgends so klar und greifbar als gerade hier, und am meisten dann, wenn man die historische Entwickelung als Grundlage des gegenwärtigen Inhalts des Münzregals anerkennt.

Zwei Gründe nämlich fordern, daß man die Regalität des Münzwesens dauernd anerkenne.

Zuerst das Wesen der Münze als des festen Maßes für das edle Metall und dadurch der Grundlage des ganzen Verkehrs, soweit derselbe auf dem Werthe beruht, sodaß die Münzung allein vom Staate vorgenommen werde als derjenigen Gewalt, welche durchaus kein Sonderinteresse an der falschen Bemessung der Feinheit und des Werthes der Münze hat. Dann das Princip der Währung, nach welchem Zahlungen nur in der vom Staate anerkannten Münze gültig geleistet werden können. Das Münzregal ist daher das ausschließliche Hoheitsrecht des Staats, Münzen zu prägen

und ihnen die Währung zu verleihen. Die Grundsätze, nach denen dies zu geschehen hat, bilden die Lehre vom Münzwesen. Natürlich ist diese Lehre zunächst nur eine rein technische, und gehört in diesem Sinne der Kameralwissenschaft. Die Frage nach dem zweckmäßigen Münzfuße, der Stückelung, der Ausbringung und der Währung ist ein wesentlicher Theil des Verwaltungsrechts des Umlaufswesens. Von allen diesen Dingen gehört noch keins der Finanzwissenschaft.

Das Münzwesen beginnt in der That erst ein Theil der letztern durch die Irrthümer über das Wesen der Münzung zu werden. Diese nun schließen sich an Begriff und Inhalt der Währung. Es ist im Grunde leicht, sich das Verhältniß zu vergegenwärtigen.

Die Währung gibt der Münze das Recht, mit ihrem Nominalbetrage zu zahlen. Zahlung ist eben Erfüllung einer Schuld durch Münze mit Währung. Die entstehende Noth der Staaten, denen die Regalität nie bestritten ward, ließ daher die Vorstellung entstehen, daß die Staatsverwaltung auch bei geringerer Ausbringung einer Münze vermöge des gesetzlichen Werthes derselben einen wirthschaftlichen Werth geben könne, sodaß man auf den Gedanken kam, den Finanzen eine Einnahme dadurch zu verschaffen, daß man die Münze leichter prägte, und somit mit derselben Masse edeln Metalls mehr Schulden des Staats zahlte. Das ist die erste Gestalt des Münzregals als Einnahmequelle des Staats.

Es scheint hier überflüssig, die Gründe darzulegen, weshalb diese Einnahme sich bald als eine scheinbare, dann sogar als verderbliche erwies. Aus der ersten Epoche ging daher die zweite hervor, welche die möglichst genaue Ausprägung der Münze als ein verwaltungsrechtliches unabweisbares Princip anerkannte. Aber noch behielten die Finanzen einen wesentlichen Antheil an dem Münzregal.

Dies nun beruhte darauf, daß die Münzung zugleich ein wirthschaftliches Unternehmen ist. Denn die Münze ist zunächst ein wirthschaftliches Product der Münzanstalten und fordert als solches Verwendungen, welche eines Ersatzes bedürfen. Die Münze ist somit zugleich eine Quelle von Einnahme für den Staat, für welche er jedoch seinerseits Leistungen zu übernehmen hat. Die finanzielle Frage ist dabei nur die, in welchem Verhältniß beide

stehen, oder wie groß die Einnahme des Staats aus dem Münzregal sein darf.

Die Antwort auf diese Frage war das System des Schlagschatzes, welches den Inhalt der zweiten Epoche des Münzwesens bildet. Der Schlagschatz ist nichts anderes als die Gestehungskosten der Prägung der Münze, erhoben durch Abzug von dem Feingehalte der wirklich geprägten Münze, sodaß wenigstens principiell jede Münze um so viel leichter ausgebracht ward, daß die Kosten der Prägung durch diese Differenz gedeckt wurden. Man zögerte nicht, das zuzugestehen, da die auf diese Weise bezahlte Prägung zugleich der Münze einen Umlaufswerth gab, der mindestens ebenso groß war als der Schlagschatz, sodaß der Inhaber der Münze dadurch nichts zu verlieren schien. Das nun ward genau ausgerechnet; der „Schlagschatz" war bei Goldmünze viel geringer im Verhältniß zum Werthe als bei der Silbermünze (circa $2^1/_2$ und 6 Proc.) und durch diesen Schlagschatz erschien das Münzwesen als eine wirthschaftliche Production mit Einnahmen und Ausgaben, also wirklich neben ihrer volkswirthschaftlichen Bedeutung als ein staatswirthschaftliches Unternehmen.

Nun aber zeigten sich mit unserm Jahrhundert bald zwei Thatsachen, welche auch dabei nicht stehen ließen. Zuerst ist die Münze nicht so sehr ein Product, das seine Kosten einbringen soll, sondern vielmehr eine Verwaltungsanstalt, welche den möglichst genauen Maßstab des Werthes abzugeben hat. Die Genauigkeit dieses Maßstabes aber hat viel mehr Werth für den Gesammtverkehr als der Kostenbetrag der Münzung. Zweitens aber hat die Münzung in dritten Ländern nicht einmal den Werth ihrer Kosten, da die Münze keine Währung hat, und daher auch nicht nach ihrem Nominalwerthe, sondern nur nach ihrem wirklich vorhandenen Feingehalte berechnet wird. Sie wird daher, sowie die geringste Differenz zwischen Nominal- und effectivem Werthe entsteht, überhaupt nicht mehr gezählt, sondern gewogen, d. h. an die Stelle der genauen Messung durch den Staat tritt die durch den Einzelnen; und die Prägung wird für den Großverkehr werthlos. Ist sie das, so ist es auch irrationell, daß der Staat sie durch den Schlagschatz sich bezahlen läßt; der Schlagschatz muß daher aus beiden Gründen wegfallen, und die Münze muß genau nach ihrem gesetzlichen Münzfuße ausgeprägt werden, sodaß

die Kosten der Münzung als allgemeine Verwaltungskosten berechnet werden. Das Münzwesen wird damit, statt eine Quelle von Einnahmen wie in der ersten Epoche, oder doch ein sich selbst deckendes Unternehmen wie in der zweiten Epoche zu sein, zu einer reinen Verwaltungsanstalt, die ihre Grundsätze durchaus unabhängig von ihrem Ertrage nur von den Gesichtspunkten der Volkswirthschaftspflege empfängt. Nur Eine Ausnahme hat dieses neue Princip des Münzwesens; das ist die Scheidemünze, die aus eigenen Gründen bedeutend niedriger ausgebracht werden kann und dadurch einen Theil der Kosten des Münzwesens wieder einbringt, während bei der Haupt- oder Courantmünze der Schlagschatz gänzlich wegfällt und die Aufgabe der Münzung, die möglichst genaue Ausbringung derselben nach dem Münzfuße, mit jedem nothwendigen Opfer der Verwaltung erzielt wird. Das nun ist der an sich einfache und klare Standpunkt des Münzwesens unserer Epoche. Die Entwickelung des organischen Verkehrswesens hat nun auch hier, wie bei Post und Telegraphen, die Forderungen des allgemeinen Verkehrsbedürfnisses zur Norm für das Münzwesen der einzelnen Staaten gemacht, und zwar durch die Münzverträge der neuesten Zeit, welche die obigen Grundsätze zum internationalen Rechte für Europa gemacht, und somit das finanzielle Princip des Münzregals definitiv und vollständig dem verwaltungsrechtlichen untergeordnet haben.

Auch die Behandlung des Münzregals hat ihre bestimmten Epochen durchgemacht, deren Verfolgung die Bedeutung und Stellung der einzelnen Arbeiten leicht verständlich macht. Die italienische Schule hat die Nothwendigkeit eines festen Münzfußes zuerst wissenschaftlich festgestellt, während die ältere englische Schule die wirthschaftliche Bedeutung des Geldes an die Spitze stellte. In Frankreich und Deutschland betrachtete man die Münzfrage bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts wesentlich aus dem Gesichtspunkte des Rechts. Erst mit dem Anfange dieses Jahrhunderts fing die Ueberzeugung an allgemein zu werden, daß die Prägung keine Einnahmequelle der Finanzen sein dürfe. Zugleich aber entstand die für das Wesen des Regals entscheidende Frage, ob denn der Staat überhaupt einen Schlagschatz nehmen solle? Hier hat Jakob das Verdienst, zuerst und gründlich den Satz vertheidigt zu haben, daß der Staat gar keinen Schlagschatz erheben dürfe („Abhandlung über die Wirkung des Schlagschatzes“ [Zusatz zur Uebersetzung von Say, II, 468] und

„Grundsätze der Polizeigesetzgebung", §. 221; sehr gut dessen „Finanzwissenschaft", §. 412 fg.). Er berief sich dabei auf Englands Beispiel, vergaß aber, daß in England zwar kein Schlagschatz auf der Hauptmünze (Gold), wohl aber ein bedeutender Schlagschatz auf der Scheidemünze, dem silbernen Shilling ruht; und dadurch ist es gekommen, daß der folgende Streit über den Schlagschatz stets ohne Unterscheidung der Haupt- und Scheidemünze geführt worden ist. Vgl. Malchus, §. 27, und ebenso Rau, §. 197 alte Auflage, der sich ohne jede Unterscheidung für den Schlagschatz als Ersatz der Prägungskosten ausspricht. Für Mitteleuropa ward dieser Theil der Münzfrage durch den Münzvertrag vom 24. Januar 1857 Art. 6, in dem Separatart. IV, der den Schlagschatz und das Remedium aufhebt, und Art. 14, der für die Scheidemünzen einen leichtern Münzfuß zuläßt, welcher in der That nichts anderes als der Schlagschatz ist, erledigt. Die Anwendung auf Oesterreich im Patent vom 19. September 1857 s. bei Michel, „Die neuen Münzgesetze in Oesterreich". Es dürfte hier für die Zukunft nur wenig mehr unklar sein. Dagegen ist mit der neuern Zeit bekanntlich die große Frage nach der Goldwährung, und zwar theils als internationale für die romanischen Staaten, theils als deutsche für Deutschland, getreten; jedoch gehört dies ganze Gebiet nicht der Finanzwissenschaft, sondern der Verwaltungslehre. Auf diesen Verhältnissen beruht es denn auch, daß man über die Stellung des Münzwesens nicht recht einig geworden ist. Die Grundsätze der Verwaltungslehre mit den betreffenden Gesetzen Englands, Frankreichs und Deutschlands, sowie die neuesten Anregungen in Beziehung auf die Währung (Gold und Silber) bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 331 fg. Das französische Münzwesen bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 572. Das englische bei Vocke, S. 273 fg. Bei Bergius, Kap. 2, §. 26 sehr gutes verwaltungsrechtliches und zum Theil historisches Material, wenig finanzielle Gesichtspunkte, wie gewöhnlich.

In Rußland soll die Regierung nach dem Principe des gesetzlichen Münzsystems keine Einnahme von der Prägung der Münzen erheben. Die Privatpersonen, welche Edelmetalle zur Prägung präsentiren, bezahlen nur die Prägungskosten, von denen doch ein Ueberschuß immer bleibt und im Budget eine unbedeutende Einnahmeziffer macht. Die Staatskasse bekommt aber eine sehr bedeutende Nettoeinnahme von der silbernen Scheidemünze (Billon) und dem Kupfergelde (bis 3 Mill. Rubel jährlich von 1866—1871).

2) Das Papiergeldregal.

Es scheint auch hier die Bedingung alles klaren Verständnisses der Sache, zunächst das Wesen in den Inhalt des Papiergeld-

regals von der allgemeinen Besprechung des Wesens des Papiergeldes überhaupt, seines Werthes, seiner Gefahr und seiner Function zu scheiden, und somit auch hier der Finanzwissenschaft im allgemeinen und der Lehre von dem Hoheitsrechte speciell ihr eigenes, dadurch ebenso beschränktes als klares Gebiet anzuweisen. Die Grundsätze dafür sind folgende.

Das Papiergeld im Unterschiede von allen Arten von Noten ist nicht etwa eine besondere Art der letztern, sondern beginnt vielmehr ohne Rücksicht auf dieselben da, wo der Staat irgendeiner Note die Währung verleiht, das ist das Recht, als Zahlungsmittel zu dienen. Der Unterschied der Staats- und Verkehrswährung ist dabei nicht maßgebend; jede Währung macht aus jeder Note ein Papiergeld im weitern Sinne.

Da nun vermöge dieser Währung die Finanzen das Papiergeld statt des Metallgeldes als Zahlung annehmen müssen, so ergibt sich, daß diese Verleihung der Währung — die Erklärung einer Note als Papiergeld — allerdings ein unzweifelhaftes Hoheitsrecht des Staats ist. Es ist sogar dabei untergeordnet, ob der Staat diese Note selbst anfertigt, wie in Deutschland vielfach, oder dieselben von den Banken anfertigen läßt, wie in Frankreich und England. Die Frage, deren Antwort allerdings der Erhebung einer solchen Note zum Papiergelde vorausgehen muß, ob und wie dieselbe fundirt sei, gehört wieder nicht in die Finanzwissenschaft, sondern in die Nationalökonomie. Die Verleihung der Währung an eine Note aber, sei es nun, daß sie in einem Bankstatut geschieht oder durch ein besonderes Gesetz, kann nicht von den Finanzen allein ausgehen, sondern gehört zugleich der Verwaltung an. Die Regalität des Papiergeldes aber besteht eben in diesem Rechte des Staats, allein diese Verleihung aussprechen zu können. Sie umfaßt daher nicht blos die Kassenscheine mit ihrer Steuerfundation, sondern auch die Noten mit ihrer bankmäßigen Fundation. Ueber dies alles dürfte kaum ein Zweifel vorhanden sein.

Das an sich einfache Verhältniß ist nun durch zwei Dinge unklar geworden. Zuerst dadurch, daß der Staat oft selbst die Banken gründet, um vermöge der Noten derselben, welche auf diese Weise Papiergeld werden, eine Notenschuld zu contrahiren; zweitens dadurch, daß der Staat von einer bestehenden Bank

Noten leiht und für das Darlehn den Noten derselben überhaupt die Währung verleiht. In beiden Fällen übt er allerdings seine Regalität aus; allein hier wird diese Regalität ein Theil des Creditwesens des Staats, und dient als Mittel zur Organisirung desselben. Die Natur und der Inhalt der Regalität wird in diesen Fällen allerdings nicht geändert; das Papiergeldwesen ist und bleibt eine besondere Art der Regalität des Münzwesens überhaupt, bei welcher der verwaltungsrechtliche Gesichtspunkt allerdings nicht mehr in Prägung und Schlagschatz, sondern in der richtigen Berechnung des Verhältnisses der Emission zu den Zuständen und Forderungen der Volkswirthschaft, und in den Vorschriften über die Fundation besteht; allein diese Anwendung der Regalität fällt trotzdem mit allen ihren Grundlagen in die Verwaltung des Staatscredits, und indem wir die Darlegung daher hier übergehen, dürfen wir auf den zweiten Abschnitt der Lehre vom Staatscredit, das Staatspapiergeldwesen, verweisen.

Die Unsicherheit über die Sache zeigt sich schon in der Behandlung derselben. Einige reden unter den Regalien gar nicht davon, wie Lotz und Jakob; andere, wie Rau, nur vom volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte; Pfeiffer bringt sogar unmittelbar ein „Bankmonopol", bei dem er sich wol etwas Aehnliches vorstellt; selbst die bedeutenden Fachmänner, wie Hock, Bocke, Regenauer, Herdegen, lassen es ganz weg. Bergius gibt Kap. 4, §. 54 fg. viel und gutes historisches Material, aber ohne zu einem festen Resultat zu gelangen. Wir werden beim Staatscredit genauer auf die Sache einzugehen haben, nachdem die elementaren Begriffe feststehen. Die Gesichtspunkte der Verwaltungslehre bei Stein, „Handbuch", S. 239 fg.

Die Regalität des Papiergeldes in Rußland ist doppelt: 1) die Regierung emittirt Papiergeld (Staatscreditbillete genannt), dem es die gesetzliche Währung (in allen Zahlungen unter den Privaten wie zwischen den Staatskassen und dem Publikum) verleiht; 2) das Emissionsgeschäft (Banknoten) ist allen Privatbanken verboten. Nur die Staatsbank, der seit 1860 die ganze Verwaltung des Papiergeldes übergeben wurde, darf neue Billete, mit der Genehmigung des Finanzministers, in gesetzlich vorgeschriebenen Grenzenzen emittiren. Dadurch haben die russischen Staatsassignationen den formellen Charakter von Banknoten bekommen; sie werden bankmäßig, nicht direct von der Finanzverwaltung und nicht zur Deckung der Staatsausgaben emittirt. Im Budget haben sie keine Stelle.

3) Das Lotterieregal.

Die Nothwendigkeit für den Staat, die Lotterie zum Regal zu erklären und ihre Verwaltung entweder selbst zu übernehmen, oder die Errichtung nur unter den von ihm vorgeschriebenen Bedingungen, die Ausführung unter seiner Oberaufsicht zu gestatten, beruht erstlich darauf, daß das Glücksspiel schon an sich ein für die gesammte Volkswirthschaft nicht unbedenkliches Unternehmen ist, zweitens darauf, daß das Publikum die Resultate der Wahrscheinlichkeitsrechnung, auf denen das Verhältniß zwischen Einsatz und Gewinn beruhen muß, nicht berechnen kann oder mag. Gibt man also einmal ein Glücksspiel zu — gegen welches sich jeder verständige Volkswirth unbedingt erklären muß — in der Ueberzeugung, daß das Bedürfniß der Menschen sich auf unerlaubtem Wege Befriedigung verschaffen würde, wenn kein erlaubter offen steht, so kann es nur als Regal behandelt werden.

Daß dieses Regal als Einnahmequelle der Finanzen durchaus nicht zu empfehlen ist, darüber ist man vollständig einig. Es ist jedoch nicht Sache der Finanzen, dies zu beseitigen, wenn sie auch die Aufgabe haben, die entfallende Einnahme durch eine andere zu ersetzen. Wo es aber besteht, da liegen die Regeln seiner Verwaltung in seiner Natur und bedürfen keiner weitern Auseinandersetzung.

Ohne allen Zweifel sind nun, wenn man einmal Lotterien will, die Zinsenlotterien, oder Lotterien, bei denen nicht um den Einsatz, sondern um die Zinsen der Einsätze gespielt wird, die einzig rationellen Formen der Lotterien, da sie den Trieb zum Spiele zu einem Antriebe zur Ersparniß der Einsätze machen, die ihrerseits nicht verloren gehen. Wo also Zahlenlotterien bestehen, da ist es eine wichtige Aufgabe, die Umgestaltung der Zahlenlotterien in Zinsenlotterien zu erzielen; eine Aufgabe, die der Wissenschaft ebenso würdig wäre als der Verwaltung.

Was Jakob (I, 577 fg.) darüber sagt, ist sehr verständig und enthält eine Art Rechtfertigung, freilich nur auf das Zahlenlotto bezogen. Malchus (I, §. 65) steht ungefähr auf demselben Standpunkte, das Lottospiel als ein nothwendiges Uebel und die Beaufsichtigung durch den Staat als die möglichste Milderung desselben

anzusehen. Rau ist gründlich und ausführlich; §. 220 fg. entschieden gegen das Lotto, sowol das Zahlenlotto (genuesisches) als das Klassenlotto. Die Zinsenlotterie hat er nicht erwogen. Die österreichische Gesetzgebung hat das Lotto überhaupt als ausschließende Staatsunternehmung bezeichnet. Das Patent vom 13. März 1813 ist die Grundlage aller Bestimmungen; die einzelnen Grundsätze und Vorschriften findet man bei Konopasek und Mor, a. a. O., III, §. 17 fg. Pfeiffer, I, 283 fg., ganz wie Rau. Bergius, Kap. 2, §. 31, ist, mit Anführung interessanter Daten, nicht blos gegen die Sache, sondern auch gegen den Begriff der Regalität des Lottos. Möge doch diese Frage bald gegenstandslos werden!

Dritter Theil.

Die Gebühren.

Bei den Gebühren gelangen wir nun zu einem Abschnitte der Finanzwissenschaft, der entweder als ein höchst einfacher oder als ein höchst schwieriger betrachtet werden muß, je nachdem man den Ausgangspunkt für die Betrachtung derselben feststellt. Denn es gibt wol kaum einen Begriff in der gesammten Staatseinnahme, über dessen wahre Natur man so wenig Untersuchungen angestellt hätte. Die natürliche Folge davon ist, daß fast jeder unter „Gebühren" etwas anderes versteht, während andererseits das deutsche Wort weder streng ins Englische noch auch ins Französische übersetzt werden kann, obgleich natürlich die Sache selbst allenthalben vorkommt. Um so nothwendiger erscheint eine möglichst methodische Behandlung sowol des Begriffs als der Sache selbst; und zwar lassen wir den erstern der letztern voraufgehen, da er am besten die Zweifel erklärt, welche diese mit sich bringt.

1) Begriff der Gebühren und Princip ihrer Bemessung.

Während bei den Regalien Staatsanstalten vorausgesetzt werden, die den dauernden Zweck haben, ohne Rücksicht auf ein individuelles Bedürfniß zu nehmen, der Güter und Personal-

bewegung dauernde und beständig functionirende Organe zu bieten, treten andererseits auch Fälle ein, wo Staatsanlagen und Staatsorgane von Einzelnen für ihr besonderes Interesse benutzt werden. Allerdings verbindet sich hier wie immer das allgemeine Interesse mit dem individuellen, allein das individuelle erscheint dabei als erster Zweck und erste Veranlassung der Leistung des Staats und bestimmt daher seinerseits auch die Leistungen der Staatsorgane in Art und Maß. Die Abgaben nun, welche für solche einzelne Benutzung einer bestehenden Staatsanlage oder Leistung eines Staatsorgans gezahlt werden, heißen Gebühren. Und da diese Anlagen und Organe des Staats regelmäßig der Verwaltung angehören, so kann man die Gebühren auch als Verwaltungsabgaben — Abgaben für die Verwaltung — bezeichnen.

Schon aus diesem Begriffe der Gebühren ergibt es sich, daß alle Gebühren eine doppelte Natur haben, ganz abgesehen von der Form, in welcher sie auftreten. Sie sind, wie alles wirthschaftliche Einkommen des Staats, einerseits eine Quelle der Einnahme der letztern, andererseits aber auch hängen sie mit der Verwaltung auf das innigste zusammen. Daran nun schließen sich die Fragen, welche für die ganze Gebührenlehre entscheidend sind, nur daß sie allerdings schon hier zur Voraussetzung haben, daß die Gebühr in ihrem strengen Begriff von Stempel und Steuer geschieden aufgefaßt wird.

Die erste Frage ist die, ob es überhaupt noch Gebühren geben soll. Wir können diese Frage eben wegen des Wesens der Gebühren nur entschieden bejahen. Der Gebühr zu Grunde liegt eine Leistung des Staats, welche zunächst für ein Einzelinteresse geschieht. Es ist gar kein Grund vorhanden zu fordern, daß eine solche Leistung auf Kosten der Gesammtheit zum Vortheile eines Einzelnen geschehe, ohne daß der letztere ihren Werth bezahle. Solange es daher solche Verwaltungsleistungen gegeben hat und geben wird, hat es Gebühren gegeben und wird es solche geben.

Allerdings ergibt sich aber daraus ein Satz, der für die richtige Beurtheilung der einzelnen Gebühr maßgebend wird. Die Gebühr soll nicht auferlegt werden, weil der Staat im Stande ist, den Einzelnen zur Zahlung derselben zu zwingen, sondern deshalb, weil er demselben wirklich etwas leistet. Es folgt, daß alle Gebühren, denen nicht eine wirkliche Leistung des Staats corre-

spondirt, an und für sich ungerechtfertigt erscheinen und, aus historischen Gründen entstanden, mit der Entwickelung des Steuersystems zugleich aufgehoben werden sollten. Ob das der Fall ist, muß natürlich bei den einzelnen Gebühren untersucht werden. Daran schließt sich aber eine andere Frage, die man bei dem Gebührenwesen so gut als gar nicht beachtet hat.

Das ist die Frage nach der Höhe der Gebühr. Die historische Entwickelung hat es mit sich gebracht, daß diese Höhe zunächst eine fast willkürliche gewesen ist. Die Systemisirung des Gebührenwesens ist dabei im Grunde nichts anderes als die Aufstellung fester Sätze — der Taxe — an die Stelle willkürlicher Bemessung. Allein zur Frage nach der an sich richtigen Bemessung ist man dabei nicht gelangt. Dennoch glauben wir, daß die Antwort auf dieselbe eine klare ist.

Die Höhe der Gebühr nämlich kann nicht bemessen werden nach dem Werth, den die Leistung des Staats für die Gebührenpflichtigen hat, weil dieser Werth überhaupt sich jeder bestimmten Berechnung entzieht. Sie kann ferner nicht bemessen werden nach den Kosten, welche die Ausübung der Verwaltungsthätigkeit der Regierung auferlegt; denn theils sind auch diese nicht zu berechnen, theils stehen sie oft in gar keinem Verhältnisse zu dem Werthe, den die Leistung für den Einzelnen hat. Man muß im Gegentheil einen ganz andern Standpunkt dabei einnehmen.

In der That nämlich sind alle zur Gebühr pflichtigen Leistungen der Verwaltung Leistungen für die Verkehrsverhältnisse, aber allerdings des Einzelverkehrs. In jeder solchen Leistung liegt daher neben dem individuellen Moment auch ein allgemeines; indem die Verwaltung für den Einzelnen leistet, leistet sie auch für das Allgemeine. Die Gebühr hat daher den Charakter der Verkehrssteuer, und die Höhe der Gebühr ist in der That ein Steuerfuß. Dieselbe unterliegt daher stets denselben Gesetzen wie die Höhe der Verkehrssteuern überhaupt, nur daß sie als eine Steuer erscheint, die nicht ohne Unterschied auf alle, sondern nur auf den Einzelnen gelegt ist. Daraus folgt, daß die Gebühr nie so hoch sein darf, um durch ihre Höhe den Einzelnen von dem mit Gebühr belegten Verkehract abzuhalten, da dieselbe stets als ein Element der allgemeinen wirthschaftlichen Entwickelung angesehen werden muß. Es folgt

ferner, daß die Höhe jeder Gebühr im umgekehrten Verhältnisse zu der Häufigkeit ihres Vorkommens stehen muß; je seltener sie ist, je höher kann sie sein, denn um so mehr herrscht in ihr der individuelle Charakter, das individuelle Interesse. Natürlich greifen dabei doch auch die Gestehungskosten der Leistung ein; und hier muß man folgende Regeln aufstellen:

Ist die Gebühr eine Zahlung für die Benutzung einer örtlichen Anlage, so muß sie die Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals enthalten, während die Kosten der Verwaltung aus den Steuern gedeckt werden sollten. Dies ist der Grundsatz für die Gebühren bei Benutzung von Verwaltungsanlagen für das Verkehrswesen, namentlich bei Brücken und Wegen.

Ist die Gebühr eine Zahlung für eine bestimmte Leistung eines Verwaltungsorgans, so soll sie nur so hoch sein, daß sie die Kosten deckt, welche durch diejenige Vermehrung der amtlichen Kräfte erzeugt werden, die ohne jene Leistung nicht nothwendig sein würden. Das hat namentlich seine Anwendung auf alle Gerichts- und Registergebühren, die ebendeswegen sehr niedrig, und auf die Gebühren für fachmännische Thätigkeit, wie Schätzungen, Gutachten u. s. w., die ebendeshalb stets sehr hoch sein werden.

Diese Grundsätze nun erscheinen wol sehr einfach, und müssen als Basis einer systematischen Gebührenordnung betrachtet werden. Die Schwierigkeit aber liegt hier auf einem andern Punkte, und das ist die beständige Verschmelzung in Begriff und wirklicher Zahlung mit den Steuern im allgemeinen, und mit dem Stempel im besondern, die bis auf die Gegenwart sich namentlich dadurch fortsetzt, daß man den Begriff und den Inhalt der „Verkehrssteuer" — mit der einzigen ehrenvollen Ausnahme Bocke's — nicht aufgenommen hat. Gelänge es, dies festzustellen, so wäre für ein großes und hochwichtiges Gebiet der Finanzwissenschaft eine auch praktisch sehr wichtige Basis gewonnen. Das nun aber ist schwer möglich, ohne wenigstens die allgemeinsten Elemente der Geschichte der Gebühren hier aufzuführen.

Man muß sagen, daß zuerst Rau das Gebührenwesen aus der absoluten Unbestimmtheit herausgehoben hat, die bis auf ihn mit dem Ausdrucke „Gebühr" verbunden war und dadurch jede wissenschaftliche Berücksichtigung desselben hinderte. In den frühern Werken

von Jakob, Malchus, Lotz u. a. kommt kaum das Wort, geschweige denn die Sache vor. Rau's Auffassung ist zugleich dem Princip nach die richtige (§. 227); nur hat Rau die Gebiete selbst wieder theils mit der Steuer (wie bei der Erbschaftssteuer), theils mit der Erhebungsform durch den Stempel verwechselt, wodurch auch seine Darstellung im einzelnen den bedeutenden Eindruck des Ganzen wieder zerstört. Wenn Hoffmann („Würtembergisches Finanzrecht", I, 694) auch da Gebühren anerkennt, wo der Staat keine Leistung für die Gebühr thut, oder wenn Umpfenbach („Finanzwissenschaft", §. 26 fg.) Gebühren und Regalien ungeschieden durcheinanderwirft, so ist beides entschieden falsch. Dagegen ist es kaum zweifelhaft, daß die beste Arbeit über das ganze Gebührenwesen der Theil von Pfeiffer „Einnahmen" ist, der von den Gebühren handelt (I, 294—351). Allerdings scheint der ganz feste Begriff derselben zu fehlen. Dagegen hat er den Ruhm, das erste rationelle System der Gebühren aufgestellt zu haben, an das wir uns mit Aufgeben unserer eigenen frühern Auffassung im Princip gern anschließen, und dessen Grundzüge man jeder Gebührenbeurtheilung zu Grunde legen sollte. Von großer Bedeutung, namentlich in der scharfen Scheidung von Gebühr und Steuer W. Besobrasof, „Impot sur les actes. Mém. de l'Acad. Imp. des Sciences", wichtig, weil die russischen Finanzen Gebühren und Steuern so vielfach vermengen. Neuerdings hat Besobrasof in seinen „Révénus publics de la Russie 1872" die Gebühren als Taxes ou rémunerations pour services spéciaux des institutions publiques als selbständige Einnahmegruppe aufgestellt. Der Gebührenertrag war 5 Proc. des Budgets (1870). Das System des Verfahrens beruht auf der Eintheilung in Rechts-, volkswirthschaftliche, Cultus- und verschiedene Gebühren, was sich an unsere Auffassung leicht anschließt.

2) Entwickelungsgeschichte der Gebühren zu ihrer gegenwärtigen Gestalt.

Die Geschichte der Gebühren — bisher noch nicht selbständig untersucht — ist nicht wohl klar zu machen, ohne sie mit der Geschichte des Beamtenthums in Verbindung zu setzen, und ohne sie andererseits von der Geschichte der namentlich im Stempelwesen erscheinenden Entwickelung der Verkehrssteuern zu scheiden.

Das Amt, und in ihm der Beamtete, hat nämlich, abgesehen von den allgemeinern Gesichtspunkten, die hier in Betracht kommen, zwei große Epochen in Beziehung auf seine öffentliche Function durchgemacht, welche man dem Verständnisse der Geschichte des Gebührenwesens unbedingt zu Grunde legen muß.

Die erste dieser Epochen beruht darauf, daß das Amt vom Königthume zwar eingesetzt wird, aber von demselben noch keine bestimmte, mit ihm verbundene und als seine öffentliche Aufgabe erklärte Thätigkeit empfängt. Es functionirt Jahrhunderte hindurch nur dann, wenn es einen äußern Anlaß findet, die Gewalt und das Recht des Staats zur Geltung zu bringen. Das Königthum geht deshalb in der wirthschaftlichen Stellung, welche es dem Beamteten gibt, auch grundsätzlich und in ganz Europa gleichmäßig davon aus, daß es dem Beamteten nur so viel gibt, daß er überhaupt in der Lage sei, die eventuellen amtlichen Functionen vorkommenden Falles vollziehen zu können; er soll für seinen Gehalt eigentlich nur da sein, wenn eine Amtshandlung vorkommt. Die Amtshandlung selbst erscheint in dieser ganzen ersten Epoche als eine Angelegenheit des Einzelnen, mit wenigen die öffentliche Sicherheit betreffenden Ausnahmen. Die Folge dieser principiellen Aufgabe ist es nun, daß dieser Einzelne, der mit dem Amte in Berührung kommt und desselben bedarf, seinerseits das Amt — den Beamteten — für seine amtliche einzelne Leistung auch bezahlen muß. Und diese Zahlung ist eben die Gebühr, während das, was die Regierung dem Beamteten an der Stelle des gegenwärtigen Gehalts gibt, lange Zeit hindurch in den äußerlichen Bedingungen seines Aufenthalts, meist Wohnung, Feuerung und einzelner Nahrungsmittel (Holz-, Korn-, Weinlieferung u. s. w.) besteht. Das ist die Epoche der Naturalabgaben; denn der Staat hat nie Naturalabgaben empfangen, sondern nur der Beamtete.

Die natürliche Folge davon war nun, daß jedes Amt sich seine Gebühren und zwar eben mit Specification seiner Leistungen aufrechnete, und den Einzelnen zur Zahlung derselben verhielt. Das ward dann traditionell, und so entstand das ursprüngliche Gebührensystem, das für jedes Amt ein anderes war, und neben welchem es noch kein System der eigentlichen Verwaltungsgebühren für Benutzung von Verwaltungsanlagen gab. Da das nun von jedem Amte geschah, so war es natürlich, daß auch die Einnahmen, welche die Aemter nicht etwa für ihre specielle Thätigkeit, sondern auf Grundlage der Regalität und der allmählich entstehenden indirecten Steuern, wie namentlich beim Zoll, erhoben, als zu zahlende „Gebühren" erschienen, denn noch kannte

man die „Steuer" nicht. So entstand jetzt die erste Verwirrung im Gebiete der Gebühren. Dieselben sind nämlich einerseits die Einnahme der Beamteten, der Diener (für die Dienstleistungen „Sporteln" disportulae, disportae, namentlich bei den Gerichten); sie sind zweitens wirkliche Gebühren, die aber von den erstern noch gar nicht geschieden werden können, und sie sind drittens schon indirecte Steuern verschiedener Art, namentlich aber Zoll und Verkehrssteuern. So sind sie in dieser Epoche wirklich der Uebergang zu der indirecten Besteuerung, und es wäre von großem Interesse, auch im einzelnen diesen Uebergang zur folgenden zweiten Epoche nachweisen zu können.

Das Princip dieser zweiten Epoche ist nun ein sehr einfaches. Mit der Mitte des 17. Jahrhunderts nämlich beginnt in Europa die Zeit der selbstthätigen Verwaltung. Mit ihr empfängt der einzelne Beamtete seine von den äußern Anlässen, also auch von dem Petitum der Einzelnen in den meisten Fällen unabhängige, selbstthätige Aufgabe. Es folgt, daß er jetzt auch nicht mehr in seiner wirthschaftlichen Stellung von dem Zufalle abhängen kann, ob der Eine oder Andere seiner bedarf. Dadurch entsteht dem entsprechend an der Stelle der bisherigen Naturalleistung des Staats für seinen Beamteten der Gehalt, der eben der wirthschaftliche Ausdruck jener selbstthätigen Function des neuen Verwaltungsbeamtenthums ist. Damit aber kann mit der Bestimmung einerseits der amtlichen Function und andererseits mit der Fixirung des Gehalts auch die Bestimmung der Zahlung des Einzelnen für die allfällige Leistung des Beamteten nicht mehr in der Willkür des letztern liegen, um so weniger, als der Einzelne zur Deckung des Gehalts jetzt überhaupt zu den Steuern herbeigezogen wird. Daraus geht dann der erste Schritt zur Bildung des neuen Gebührenwesens hervor, die Aufstellung gesetzlicher Tarife für die zu zahlenden Gebühren, die Gebührentaxe. An die Gebührentaxe, die im 18. Jahrhundert entsteht, schließt sich dann der naheliegende Gedanke, daß der mit dem Gehalte besoldete Beamtete eigentlich vermöge jenes Gehalts überhaupt keine Berechtigung mehr zu der Einnahme aus den Gebühren habe; daher denn der Satz, daß die „Gebühren", noch immer ziemlich ohne rationelles System, an die Staatskasse einzuliefern und nur ausnahmsweise Einnahmen des Beamteten sein sollen. Daran wieder knüpft

sich der Gedanke, der dem steigenden Bedürfnisse der Staaten leichter Eingang verschafft, daß die Gebühren den Charakter von Steuern haben und daher beliebig erhöht werden können. Der in diesen Sätzen liegende Keim entwickelt sich nun aber zu einem förmlichen System durch das Stempelwesen. Die Stempelung ist an sich nichts als die Erhebungsform der Verkehrssteuer. Sie ist aber so einfach und läßt so viele Steuerfuße zu, daß sie allmählich bei weitem zur Hauptsache wird. Ganz nahe lag es nun, die Zahlung durch Stempel die „Stempelgebühr“ zu nennen, vermöge des Stempels alle Gebühr in die Kassen des Staats zu leiten und so den eigentlichen Begriff der Gebühr fast ganz zu verwischen, um so mehr, als ein großer Theil der wirklichen Gebühr nunmehr blos in der Form der Stempel gezahlt wurde. Das eigentliche Amt bekam mit wenig Ausnahmen jetzt gar keine Gebühr mehr, sondern nur noch Gehalt; der Begriff von Gebühr und Steuer verschmolz so gut als gänzlich, und es ward ungemein schwer, den erstern selbst da festzuhalten, wo er ganz unzweifelhaft sich erhielt, wie bei den Wegeabgaben und den Verbuchungsgebühren, schon deshalb, weil hier das Wort „Gebühr“ ungewöhnlich war. So gelangte man zu dem gegenwärtigen Zustande, zu welchem alsbald noch ein weiteres Moment hinzutrat.

Mit dem 18. Jahrhundert nämlich zieht der Staat den größten Theil der Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper in seine amtlichen Functionen hinein, namentlich die der Städte und der Patrimonialjurisdictionen. Diese hatten bis dahin bei allen ihren Thätigkeiten und Anstalten, und zwar speciell für Gericht, Polizei und Bildungswesen, die Lasten derselben mit Gebühren gedeckt. Bei einigen dieser Institute waren diese Gebühren ihre Haupteinnahmequelle gewesen. Jetzt trat das Gebührenwesen des Staats ein, und auch das örtliche Gebührenwesen wird nunmehr den allgemeinen Grundsätzen zum Theil unterworfen. Allein nicht ganz. Ein Theil der örtlichen Gebühren bleibt bestehen, und diese empfangen jetzt meistens den Namen der Sporteln, sodaß von da an die Gebühren vorzugsweise das gesetzlich festgestellte, die Sporteln das örtlich geltende Gebührenwesen bezeichnen. Dazu kommt, daß ein Theil der Gebühren weder damals noch jetzt Gebühr genannt wird; vor allem das Schulgeld, Prüfungsgeld, Collegiengeld u. s. w. Die Gebührengesetzgebung scheidet dabei nicht; die

Finanzwissenschaft auch nicht, während in der Sache eigentlich niemand sich unklar ist. So stehen wir jetzt vor dem Punkte, wo eine formale und durchgreifende Bestimmung von entscheidender Wichtigkeit für dieses ganze Gebiet der Finanzwissenschaft sein muß. Es ist dieselbe aber um so leichter, als in der Sache selbst kaum eine ernsthafte Schwierigkeit vorliegen dürfte.

Demnach wollen wir nun versuchen, auf Grundlage der obigen Begriffe die Elemente des Systems des Gebührenwesens hier aufzuführen, und damit die Uebersicht über das vorliegende Gebiet zu geben.

3) Das System der Gebühren.

a) Formale Grundlage.

Wenn nun auf dieser Basis die Bedeutung und die Begrenzung der einzelnen Kategorien und Beziehungen und damit auch das Gebührenwesen in seiner Selbständigkeit festgestellt ist, so wird es leicht werden, das System desselben zu ordnen.

Zu dem Gebührenwesen gehören demnach nicht alle indirecten und Verkehrssteuern, gleichviel ob man sie Gebühren nennt oder nicht, wie z. B. Zoll, Erbschaftssteuern u. s. w.

Der Ausdruck Taxe bedeutet die gesetzlich festgestellte Gebühr für die einzelne Leistung eines Amts, im weitern Sinne aber auch die gesetzliche Feststellung gewisser öffentlicher Leistungen (wie bei Aerzten, Apotheken, öffentlichen Fuhrwerken u. s. w.). Der Ausdruck Tarif bezeichnet die Gesammtheit aller einzelnen Taxen, in ein Ganzes behördlich zusammengestellt; wie z. B. Fahrtarif, Transporttarif u. s. w. Man kann beide Ausdrücke gleichbedeutend gebrauchen, aber nicht cumulativ. Es würde sich sehr empfehlen, jeden dieser Ausdrücke in seinem Sinne ausschließlich zu gebrauchen, und wir werden dabei im Folgenden stehen bleiben.

Der Stempel hat an sich mit der Gebühr gar nichts zu thun; er kann nur in gewissen Fällen als Erhebungsform der Gebühr erscheinen. In den bei weitem meisten Fällen ist er dagegen, wie wir später sehen werden, die Erhebungsform der Verkehrssteuer. Der Ausdruck „Stempelgebühr" ist an und für sich durchaus falsch, ebenso Gebührenstempel. Das Wesentliche jedoch

bleibt auch hier, daß man die Bezeichnungen nicht länger mißversteht.

Dahingegen soll man eine ganze Reihe von Einzelzahlungen für öffentliche Functionen als Gebühren anerkennen und dadurch die Finanzwissenschaft in den Stand setzen, das Gebührenwesen wissenschaftlich zu behandeln. Vor allen Dingen muß man sich gewöhnen, sich nicht an Namen und Ausdrücke zu binden; es kommt zwar nicht darauf an, dieselben aufzugeben, wohl aber darauf, sie unter den richtigen allgemeinen Begriff der Gebühr zu subsumiren.

Will man demgemäß von dem Gebührenwesen eines Landes ein klares Bild haben, so muß man allerdings zunächst die Geschichte desselben zu Hülfe nehmen, um die in einer bestimmten Zeit gegebenen Ausdrücke und Bestimmungen zu erklären. Dann aber ist es nothwendig, an das so Gefundene den gemeinsamen Maßstab eines selbständigen Systems zu legen. Und dieses beruht seinerseits auf einem einfachen Grundgedanken.

Da nämlich die Gebühren Zahlungen des Einzelnen für amtliche Leistung in seinem individuellen Interesse sind, so folgt, daß es so viel Arten von Gebühren im weitern Sinne geben kann, als es Leistungen eben dieser Verwaltung für den Einzelnen gibt. Es folgt daraus, daß es gar kein anderes System für die Gebühren geben kann als das System der Verwaltung selbst, und zwar in der Weise, daß jedes Gebiet der Verwaltung sein ihm eigenthümliches Gebührensystem auf Grund seiner ihm eigenthümlichen Functionen hat. Dabei wird es nun, will man ein vollständiges Bild der Sache, darauf ankommen, in dieses System zugleich die Gebühren hereinzuziehen, welche einerseits von den Selbstverwaltungskörpern, andererseits aber auch von den organisirten Verwaltungsvereinen für ihre Leistungen gefordert werden. Nur muß man unterscheiden. Die Finanzwissenschaft kann über die Aufstellung jener Kategorien nicht hinausgehen; die Aufführung der einzelnen Gebühren wird dagegen Sache der Finanzgesetzkunde sein, für welche die Wissenschaft nur die allgemeinen Principien und Kategorien zu bieten vermag. Es wird sich daraus ergeben, daß bei großer Kürze und Klarheit des Systems die wirkliche Gebührenordnung stets eine sehr umfassende und detaillirte werden mußte, um dem praktischen Bedürfnisse zu genügen.

Vergleicht man von diesem Standpunkte das Gebührenwesen Englands und Frankreichs mit demjenigen Deutschlands, so müssen wir gestehen, daß ein Urtheil uns darum sehr schwer werden wird, weil wir im Grunde von demselben viel zu wenig wissen. Englands Gebührensystem ist zuerst rationell behandelt von Vocke, und zwar mit einer trefflichen historischen Begründung und mit strenger Scheidung vom Stempel, der in England allerdings nur als Verkehrssteuererhebung auftritt. Vocke trennt mit Recht die älteste Zeit, die Lehnszeit, und die neuere Zeit (S. 205 fg.) Leider hat sich Vocke in seiner Darstellung des englischen Gebührenwesens streng auf die eigentlichen Gerichtsgebühren (fees im engern Sinne) beschränkt, und die Bußen, welche noch immer einen wichtigen Theil des Polizeistrafrechts einnehmen, dabei weggelassen. Wir können indessen schon hier bemerken, daß außer den Gerichtsgebühren die meisten übrigen Gebühren unsers Wissens nur von Gemeinden (namentlich die Mauth- und Hafenabgaben) oder von Corporationen bezogen werden. Dabei ist es Grundsatz, daß das Recht zur Erhebung solcher örtlicher Gebühren stets auf einem speciellen Parlamentsbeschlusse beruhen muß, der in solchen Fällen eine private bill ist (s. unten). Das französische Gebührenwesen ist, soviel uns bekannt, gar nicht selbstständig behandelt, und zwar wol wesentlich wegen des mit der Revolution durchgeführten Grundsatzes, daß alle Gebühren nur vermöge eines speciellen Gesetzes gelten sollen. Sie erscheinen daher, wenn sie behandelt worden, stets unter der allgemeinen Kategorie des Enregistrement und des Timbre, während die droits de péage, tonnage etc. als örtliche Abgaben ganz weggelassen werden. So bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", Kap. V, 1 u. 2. Für Deutschland gibt es gar keine einheitliche Behandlung, da die einzelnen Gesetzgebungen ihrerseits nicht blos regelmäßig Gebühren, Steuern und Stempel verwechseln und verschmelzen, sondern auch sehr wenig bekannt sind und die Unbestimmtheit der Ausdrücke eine viel zu große ist. Doch sind in der allgemeinen Gesetzgebung über das Gebührenwesen maßgebend die Oesterreichische Hoftaxordnung von 1785, welche zuerst alle eigentlichen Verleihungsgebühren regelte, und welche durch die beiden Hauptgesetze von 1840 und 1850 mit dem wichtigen Nachtrag von 1862 zu einem höchst genauen, aber auch höchst drückenden System ausgebildet ist; für Preußen das allgemeine Gesetz über die Stempelsteuer vom 7. März 1822 und die Sporteltaxordnung für Preußen vom 23. April 1825, in Bezug auf welche jedoch die Verordnung vom 22. November 1842 vorgeschrieben hat, daß alle Ausfertigungs- und Verhandlungssporteln der Behörden wegzufallen haben. Rönne, „Staats-Recht", II, §. 536. Pfeifer hat nach Rau's Vorgange, I, 230, in seinen „Staatseinnahmen" ein System aufgestellt und seine Arbeit muß als Beginn der richtigen Behandlung dieses keineswegs unwichtigen Gebiets angesehen werden.

Nur fehlt auch ihm die gehörige Kunde der betreffenden Gesetzgebungen, der sich vorderhand wol noch niemand rühmen kann. Dagegen hat Dr. C. Walker in seinem Werke „Die Selbstverwaltung des Steuerwesens" (1869) den Unterschied zwischen Gebühr und Steuer am stärksten betont, obgleich er für das Gebührenwesen zu keinem selbständigen Resultate, geschweige denn zu einem Systeme gelangt ist. Bergius geräth wegen Mangels klarer Begriffe in denselben Fehler wie Rönne: die Gebühren, Stempel und Sporteln an sehr verschiedenen Stellen systemlos zu behandeln; s. S. 197. 462. 562. Es hätte wohl nicht geschadet, wenn beide Autoren sich vergegenwärtigt hätten, daß ein richtiges System sogar für das specifisch preußische Recht und Finanzwesen seine wohlberechtigte Geltung fordern darf.

b) System der Gebühren nach dem System der Verwaltung.

Wir haben die gesammte Verwaltung im Gegensatze zur Verfassung in die fünf Hauptgebiete des Aeußern, des Kriegs, der Finanzen, der Rechtspflege und des Innern, und das große und weitverzweigte Gebiet des letztern, als die eigentliche Verwaltung, wieder in die Verwaltung des physischen, des geistigen, des wirthschaftlichen und des gesellschaftlichen Lebens eingetheilt.

Jedes dieser Gebiete ist nun in dem Sinne allerdings ein Verwaltungsgebiet, daß die Aufgaben der Regierung durch ihre Organe, dann durch die Selbstverwaltung und die Vereine selbstthätig vollzogen werden. Allein in jedem dieser Gebiete treten Fälle ein, in denen die vollziehende Gewalt für Einzelinteressen und Bedürfnisse zu sorgen und thätig zu sein hat; und in jedem dieser Fälle tritt auch die Verpflichtung des Einzelnen ein, für diese Thätigkeit zu zahlen. Das heißt: jedes dieser Gebiete hat sein Gebührensystem. Scheidet man nun dem praktischen Bedürfniß gemäß hier zwischen der amtlichen Thätigkeit der eigentlichen Verwaltungsorgane, und der individuellen Thätigkeit derjenigen, welche durch Vollziehung einer öffentlichen Function einen wirthschaftlichen Erwerb suchen, so kann man sehr wohl den Unterschied zwischen Gebühren und Taxen für das praktische Leben dahin bestimmen, daß die Gebühren die Zahlungen für die amtliche Thätigkeit, die Taxe die gesetzlich bestimmte Minimalzahlung für die öffentliche Thätigkeit der Privaten ist. Auf diese Weise ergeben sich folgende Hauptkategorien:

Erstes Gebiet. Verwaltung des Aeußern. In der Verwaltung des Aeußern kommt das Gebührenwesen nur auf Einem Punkte vor; das ist im Verkehre des Einzelnen mit Fremden. Hier erscheinen die Gebühren nämlich zuerst bei den Visirungen der Pässe bei den Gesandtschaften, dann aber vorzugsweise bei den Handelsbeziehungen, welche durch die Consulate vermittelt werden.

Vgl. über das Gebiet der Consulatsgebühren vorzüglich L. Neumann, „Handbuch des Consulatwesens 1854", S. 214—230; einzige allgemeine Behandlung des Gegenstandes in der deutschen Literatur. Ueber die französischen Consulatgebühren Vallat bei Block „Droits de chancellerie." Notiz bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 204. Canning setzte für England an die Stelle des ausschließlichen Sportelbezuges feste Gehalte, indem die Handelsconsuln durch Fachconsuln ersetzt wurden. Vgl. Lammer's „Deutsches Consularwesen" in „Preußische Jahrbücher", 1865, S. 650 fg. Die andern Staaten folgten, und Bergius, Kap. 1, §. 3.

Zweites Gebiet. Heeresverwaltung. In der Heeresverwaltung erscheint das Gebührensystem nur auf Einem Punkte, der Stellvertretung und der mit ihr verbundenen Zahlung an den Stellvertreter; und auch die Gebührennatur dieser Leistung muß stark bezweifelt werden, da sie wenigstens im Princip an den Stellvertreter fällt, und der Staat selbst keine Einnahme davon ziehen sollte. Die ganze Frage fällt übrigens bei der allgemeinen Wehrpflicht von selbst weg; würde man aber endlich die Gerechtigkeit des Satzes anerkennen, daß diejenigen, welche wegen Mangels an körperlicher Fähigkeit nicht zu dienen brauchen, dafür eine Abgabe entrichten müssen, so würden wir diese Abgabe in der That eine Steuer nennen müssen, während wir den Waffendienst wiederum nicht wie Parieu unter die Steuern rechnen, so wenig wie die Abgabe der Stimmen bei der Wahl über den Dienst der Geschworenen oder der Vormünder. Jedenfalls gehört die obige Gebühr, da ihre Höhe amtlich normirt ist, unter die Taxen.

Pfeiffer nennt das Gebiet die „Gebühren aus der Landesvertheidigung", I, 341. In der Schweiz ist die Abgabe der Wehruntauglichen durchgeführt; über Frankreich s. Pfeiffer, I, 343. Vgl. Parieu, „Théorie de l'Impot", IV, 72. Besobrasof, a. a. O., die Stellvertretungsgebühren der frühern Zeit sind mit der allgemeinen Wehrpflicht (1873) auch hier weggefallen.

Drittes Gebiet. Finanzverwaltung. Gerade in der Finanzverwaltung ist das Gebiet der Gebühren am unklarsten, und daher mag es hier gestattet sein, es in allen seinen Hauptbeziehungen zu charakterisiren.

Wie schon bemerkt, ist ein großer Theil der sogenannten Gebühren überhaupt keine Gebühr, sondern eine Steuer, wie die Uebertragungsgebühr, die Erbschaftsgebühr u. s. w., welche ihren Platz in der Lehre von den Verkehrssteuern zu finden haben. Ebenso macht der Stempel eine Steuer noch nicht zur Gebühr. Von eigentlichen Gebühren kann man auch nicht bei den Regalien wie bei der Post reden, da die Zahlung der Beförderung des Briefes durch die Postmarke nicht auf einer für den Einzelnen berechneten Leistung beruht, und die Zustellungs-(Briefträger-)Gebühr weggefallen ist. Die Finanzgebühren im strengen Sinne des Worts erscheinen nur noch in drei Formen. Die erste dieser Formen ist die Depositengebühr, wo die Finanzverwaltung durch ihre Organe Gelder Einzelner zur Bewahrung übernimmt. Die zweite ist die Zustellungsgebühr bei Mahnungen zur Steuereinzahlung, die meistens mit einer progressiven executiven Erhöhung als Ordnungsstrafe wegen Nichteinhaltung der Termine verbunden ist. Die Kosten, die bei den Steueroperationen auflaufen, können zum Theil auch Gebühren sein (Schätzungen u. s. w.), zum Theil sind sie das Analogon des Disciplinarstrafrechts gegen den schuldigen Einzelnen. Die dritte endlich ist die Verwaltungsgebühr, die meist bei den Zollämtern als Ausfertigungsgebühr für die nöthigen Zolldocumente erscheint, und wieder oft in mehrere mehr oder weniger zweckmäßig eingerichtete Theile (Wagegeld, Verschreibungsgebühr u. s. w.) zerfällt. Bei der großen Ungleichheit der Leistungen der Zollämter je nach den Artikeln läßt sich eine solche Gebühr kaum definitiv beseitigen. Dagegen sind die Bestallungsgebühren, welche nicht bei Verleihungen von Würden, sondern bei Erhöhung der Gehalte noch mannichfach gezahlt werden, durchaus irrationell, da hier durchaus keine Leistung des Staats für den Einzelnen als solchen, sondern eine Zahlung für die Verdienste desselben vorliegt; nur muß man die Verleihungsgebühren für Würden davon scheiden. (S. unten.)

Ueber die Depositalordnung Preußens s. Rönne, II, §. 363 fg. Die Depositentaxen dagegen sind für Oesterreich geordnet

durch Patent vom 26. Januar 1853. Die Bestallungsgebühren für Preußen abgeschafft. Cabinetsordre vom 19. Februar 1838 (u. unten). In Oesterreich besteht leider noch immer eine solche ungerechtfertigte Besteuerung oder Belastung bei Gehaltserhöhungen. Die in vielen Staaten übliche Stempelung der Bestallung oder auch der Quittungen für die Gehaltsbezüge kann wieder nicht als eine Gebühr angesehen werden, sondern ist eine unserer Ueberzeugung nach durchaus falsche Art der Besteuerung eines meist noch dazu sehr geringen Roheinkommens. In Rußland gilt so ziemlich das allgemeine System. Die Gebühr der Gehaltserhöhungen seit 1873 reformirt; dennoch bleibt sie sehr drückend und ungerechtfertigt. Besobrasof, a. a. O.

Viertes Gebiet. Die Rechtspflege und das Gebührenwesen. Unzweifelhaft betreten wir in der Rechtspflege das Gebiet, in welchem das Gebührenwesen historisch seine Heimat besitzt. Wir dürfen es daher mit wenigen Worten andeuten.

Der Grundgedanke des Gebührenwesens in der Rechtspflege ist von jeher der, daß der Staat zwar die Organe der Entscheidung darzubieten habe, daß aber der einzelne Streit Sache des Einzelnen sei, und daß der Einzelne daher die Kosten eines solchen Streites zu tragen habe, jedenfalls wenn er den Streit verliert, da die Gemeinschaft keine Veranlassung finden könne, die Kosten für den Proceß dessen zu zahlen, der sich über sein Recht geirrt hat. Die Consequenz davon war der einfache Satz, daß der Staat zwar die Richter anstelle, daß aber der Proceß dieselben unterhalten müsse. An das Gericht schließen sich nun zwei andere Organismen an; zuerst die Anwaltschaft und dann das Institut der öffentlichen Bücher aller Art. Alle drei Organe zusammen, Gericht, Anwalt und öffentliche Bücher, bildeten dann ein Ganzes, dessen Thätigkeit die Rechtspflege war. Und nun galt der Grundsatz, daß dieses Ganze, nur für Einzelne thätig, auch durch die Einzelnen erhalten werden müsse. So bildeten sich hier die Kategorien des Gebührenwesens zuerst zu festen Begriffen aus, die dann für Praxis und Theorie derselben auch in der innern Verwaltung maßgebend wurden. Die eigentlichen Gebühren waren das, was die Betheiligten dem richterlichen Amte zu zahlen hatten, und zwar für jede einzelne seiner Functionen. Die Sporteln waren die Ausfertigungs- und Zustellungskosten für die betreffenden Acten der Gerichte. Aus den Zahlungen an die Anwälte

entstanden dann die Taxen, welche ihrerseits ursprünglich ganz willkürlich, dann vom Gerichte von Fall zu Fall bestimmt, dann gesetzlich mit ihrem Maximum festgestellt wurden. Die Führung der öffentlichen Bücher geschah dann wieder unter bestimmter Gebührenbemessung.

Natürlich waren auf diese Weise die Gebühren vor allen Dingen sehr hoch, sodaß es dem Unbemittelten immer schwerer wurde, die Kosten des Processes zu erschwingen, und Recht und Gerechtigkeit nur noch für die Wohlhabenden vorhanden zu sein schien. Sowie daher mit dem 18. Jahrhundert die Verwaltung der Staaten sich entwickelt, beginnt der Kampf mit jenem alten Gebührensysteme. Das einzige Mittel allerdings, um es zu beseitigen, war das, die Richter als besoldete Beamtete anzustellen. Das nun geschieht zwar langsam, aber es geschieht doch; und hier hat in entscheidender Weise die Aufhebung der Patrimonialjurisdiction mit eingewirkt. Man kann sagen, daß bis zur Grundentlastung nur die höhern, von dieser angefangen aber auch die niedern Stellen des Gerichtsorganismus aus besoldeten Beamteten bestehen. Das Verhältniß der Anwälte und der öffentlichen Bücher bleibt unverändert.

Damit nun entstand die sowol theoretische als praktische Frage, ob es überhaupt in der Rechtspflege noch Gebühren und Sporteln geben solle. Sie wurden angegriffen, weil die Verwaltung des Rechts nicht vom Vermögen abhängig, sondern eine Aufgabe des Staats an sich sein soll; sie wurden vertheidigt, weil jeder Proceß eine individuelle Veranlassung hat, und die natürliche Consequenz, daß dann auch der Anwalt auf öffentliche Kosten für jeden eintreten muß, eine Belastung der Friedfertigen und Verständigen zu Gunsten zu Streitsüchtigen und Unvorsichtigen sein werde. Das Resultat lag nahe. Es traten für die drei Kategorien Gericht, Anwaltschaft und öffentliche Bücher drei verschiedene Principien des Gebührenwesens ein, welche durchaus nicht ohne Interesse sind, und die wir nunmehr leicht kategorisiren können.

Was zuerst die Gerichtsgebühren mit den Sporteln betrifft, so gelangte man zu der Erkenntniß, daß in jedem Gerichtsact das öffentliche und das Privatinteresse verbunden seien, und daß es daher billig sei, wenn der Staat zwar den größern Theil der Kosten der Rechtspflege trage, der Einzelne aber, der ihn für

seine Angelegenheiten benutzt, wenigstens den kleinern Theil übernehme. Man behielt daher sowol die Gebühren als die Sporteln bei; allein man bildete jetzt — namentlich seit dem 19. Jahrhundert — ein neues System für dieselben, das auf zwei Punkten beruhte. Zuerst wurden die Gebühren des Gerichts bedeutend herabgesetzt, indem man die Zumuthung aufhob, durch sie den Gehalt der Richter decken zu wollen. Zweitens aber besoldete man den ganzen Richterstand nebst seinem Expeditionsorganismus, und zog daher jetzt die noch erhaltenen Gebühren und Sporteln für die Staatskasse ein. Daraus ergab sich wieder die doppelte Erhebungsform für beide, welche ihrerseits Begriff und Wesen derselben so unklar gemacht hat. Man bestimmte nämlich, daß ein Theil der Gebühr nach wie vor direct gezahlt werden solle; ein anderer Theil dagegen wurde durch den Stempel erhoben, das ist durch die Pflicht, die vorzulegenden Eingaben mit einem Stempel zu versehen, wobei natürlich der Ankauf des letztern die Zahlung der Gebühr vertrat. So verschmolz auch hier das Stempelwesen, eigentlich für die Verkehrssteuern bestimmt, mit dem Gebührenwesen. Das war das erste Ergebniß der neuen Gestalt der Dinge. Das zweite bezog sich auf die Anwälte, zu denen jetzt die Thätigkeiten der Fachmänner (Schätzungen, Obductionen u. s. w.) hinzukamen. Da diese vom Staate keinen Gehalt bekamen, so war es natürlich, daß man die ihnen zu zahlende Gebühr wesentlich in einer Höhe beließ, groß genug, um einen Lebensunterhalt für dieselben zu geben, zugleich aber auch diese Gebühren gesetzlich mit ihrem Maximum regulirte, und außerdem dem jetzt unbetheiligten Gerichte das Recht der eventuellen Moderation einräumte. Daran schloß sich das Princip der Zeugengebühr; doch ist für die Geschworenen der Obolus der Heliäen glücklicherweise noch nicht anerkannt. Was endlich die öffentlichen Bücher betrifft, so erkannte man mehr und mehr, daß sie vorwiegend um des öffentlichen Interesses willen geführt wurden; die Idee der Verwaltung des Creditwesens tritt in den Vordergrund, wenn auch noch nicht mit ihrer theoretischen Beziehung, so doch mit ihrem wesentlichen Verhältniß; zugleich aber fühlte man richtig, daß in den Eintragungen in die öffentlichen Bücher ein gewaltiger Theil des Verkehrs und des damit verbundenen Erwerbes und Einkommens enthalten sei, und daß daher das

Ein- und Austragen bei denselben der Verkehrssteuer unterliegen müsse. Damit schieden sich jetzt in dieser Belastung, welche mit der Benutzung der öffentlichen Bücher verbunden war, zwei Elemente. Das erste war eben die Verkehrssteuer als „Gebühr" für Eintragungen und Löschungen in denselben mit eigenem sehr bedeutendem und systematisch geordnetem Steuerfuße, die dann natürlich nebenbei direct an die Steuerkassen abgegeben, oder auch einfacher in der Form von Stempeln auf den betreffenden Documenten abgestattet wird — wieder zum Nachtheil theoretischer Klarheit, da hier abermals die Stempel mit den Gebühren in Berührung kommen, wie sich gleich ergibt — und das zweite die eigentliche Gebühr für die mechanische Ausfertigung der Acten, Auszüge, Mittheilungen, kurz das, was wir eigentlich die Registergebühren nennen. Aber auch diese werden meistens mit Stempeln erhoben, und fließen in die Staatskasse, sodaß jetzt die Verkehrssteuer für Ein- und Austragung von der Gebühr für die Registratur (oder Kanzlei) äußerlich gar nicht zu scheiden war, da beide mit Stempeln gezahlt wurden.

Das ist im wesentlichen das gegenwärtige System der Gebühren und Steuern, welche bei der Rechtspflege erwachsen. Es ist klar, daß die etwaigen Bußen und Strafgelder aller Art gar nicht in das Gebiet gehören, obgleich das Gericht sie ausspricht, sondern zu den Gefällen des Staats und zwar als außerordentliche Gefälle. So einfach aber auch die obigen Grundsätze sind, so haben sie dennoch nicht nur in jedem Staate ihre Geschichte, sondern auch ihr besonderes System. Dies im einzelnen darzustellen, ist aus bekannten Gründen hier nicht thunlich, da das Detail, zur Hauptsache werdend, allen Raum verzehren würde. Allein wir glauben in dem Obigen die Elemente der vergleichenden Wissenschaft des gerichtlichen Gebührenwesens der europäischen Staaten gegeben zu haben.

Was zuerst England betrifft, so besitzen wir jetzt in Vocke's Werk eine so feste Grundlage der Beurtheilung dieser Verhältnisse, daß es uns leicht ist, es kurz zu charakterisiren; namentlich da derselbe der einzige ist, der unsern Begriff der Verkehrssteuer und ihrer Scheidung vom Stempel verstanden und weiter geführt hat. Seine „Geschichte der Gerichtssporteln", S. 206 fg. ist vortrefflich; Grundgedanke bis auf die neueste Zeit, daß der Richter durch die Gebühren

seinen Gehalt finden solle. Ungeheuere Belastung der Rechtspflege infolge dessen; darauf bei der Organisation der Grafschaftsgerichte Grundsatz, daß der Staat den Gehalt der Clercs zahlt, daß aber die Gebühren doch zuletzt die Basis dieser Zahlung bilden sollen. Daher noch immer Beibehaltung derselben, und zwar mit der Bestimmung, daß bei dieser ersten Instanz die Ueberschüsse der Gebühren über den Gehalt (surplus fees) an die Bank abgeführt werden müssen. Bei den Obergerichten dagegen treten die Stempel ein, und zwar nach einem gesetzlich vorgeschriebenen Stempelfuße, der sich nach der streitigen Summe richtet und für jeden einzelnen Act gezahlt wird. (S. Bocke, „Gebühren in Stempelform", S. 217—222; höchst lehrreich.) — In Frankreich hat dasselbe Princip eine andere Ausführung erhalten. Hier muß vorausgeschickt werden, daß der Stempel (timbre) eine andere Bedeutung hat als in England und Deutschland; es wird mit dem Stempel überhaupt keine Gebühr erhoben, sondern nur die Verbrauchssteuer auf Zeitungen, Ankündigungen u. s. w. Das System, welches dieses gerichtliche Gebührenwesen enthält, ist aber folgendes. Man muß nämlich scheiden zwischen dem Enregistrement, den Droits de Greffe und den Hypothekengebühren. Das Enregistrement ist dasjenige Institut der öffentlichen Bücher, durch welches vermöge der Eintragung aller Acte, welche Rechtsgeschäfte enthalten, in dieselben diese Acte besteuert werden. Die Abgaben scheiden sich in das droit fixe und das droit proportionel; letzteres bedeutet die Bestimmung der Höhe des droit d'Enregistrement nach der Höhe des meßbaren Werthes, der im Document erscheint. In die erste Kategorie fallen nun theils Verkehrsdocumente aller Art (Zeugnisse u. s. w.) und Gerichtsacte, sodaß hier Gebühr und Steuer noch geschieden sind, während im droit proportionel Gebühr und Steuer vollständig verschmelzen. Die droits de Greffe sind in der That die gesetzlich systemisirten Sporteln der Gerichte; der Greffier ist der Expeditor des Gerichts, und diese droits werden damit thatsächlich zu Gerichtsgebühren. Wir finden daher das Enregistrement bei den Verkehrssteuern wieder, die Greffe nicht. Das Hauptgesetz für das Enregistrement, das der Sache nach schon unter Ludwig XIV. bestand, ist das Gesetz vom 22. fruct. VI (12. December 1798), dem eine Reihe von andern Gesetzen hier wie in allen andern Staaten gefolgt ist. Vgl. Hock, S. 433, 438. Parieu, „Théorie de l'impôt", VI, 167 fg. Die Hypothekenbücher haben ihre Organisation durch das Gesetz vom 21. vend. an VII erhalten; die Grundbuchsabgaben durch das Gesetz vom 21. September 1810 organisirt, und zwar auch hier theils als Verkehrssteuer („Steuern für den Staat als solchen" [?] Hock, S. 205) und als eigentliche Gebühr — „für die Grundbuchsführer bestimmt"; die letztern sind fest bestimmt, die erstern natürlich mit wachsendem Steuerfuße; auch sie haben wir in der Verkehrssteuer wieder zu finden. — Was nun zum Schluß die deutschen Staaten betrifft, so sind wir

ganz außer Stande, ins einzelne einzugehen; da auch hier die deutsche Wissenschaft erst durch Behandlung des Fremden über das Eigene klar geworden ist, und die eigenen Verhältnisse wenig bearbeitet hat. Preußen hat seinen Gerichtskostentarif von 1851 geordnet, das Sportelwesen für die übrigen Behörden aufgehoben (seit 1825); das neue Stempelgesetz ist vom 7. Mai 1822, und ist wesentlich auf die Verkehrssteuer berechnet. S. Rönne, „Staats-Recht", II, 490; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 315, sehr unvollständig. Oesterreichs Stempel- und Gebührengesetz von 1850 enthält die Stempelpflicht für alle Einzelnen, und umfaßt auf diese Weise zugleich die Verkehrssteuern und die Gebühren. Regenauer, „Badischer Staatshaushalt", hat so gut wie gar keine Angaben, S. 293, ebenso Herdegen, „Würtembergischer Staatshaushalt", S. 365. Rau ist zwar an Angaben über die Stempelergebnisse reich, nicht aber an Resultaten. Es wäre eine Sache von großem Werthe, über Deutschlands Gerichtsgebühren auch nur so viel zu wissen, als wir jetzt durch Bocke und Hock über England und Frankreich erfahren haben. — In Rußland sind die Gerichtsgebühren seit der Reform von 1870 nicht mehr drückend[illegible] (circa 1 Mill. Rubel Einnahme). Bei dem neuen Friedensrichter is[illegible]t die Justiz unentgeltlich; Sporteln, mit Ausnahme der Copirtaxe, exi[illegible]stiren gar nicht; die Eintragungen gehören nur unter die Verkehrs[illegible]steuern; vgl. Besobrasof, „Révenus publ.", a. a. O.

Fünftes Gebiet. Die Innere Verwaltung und di[illegible]ie eigentlichen Verwaltungsgebühren.

Will man nun das letzte und wichtigste Gebiet des Gebühre[illegible]n-wesens als ein wesentliches auffassen und behandeln, so muß ma[illegible]an damit beginnen, in der Verwaltung des Innern diejenigen Fun[illegible]nc-tionen derselben zu scheiden, welche ohne Rücksicht auf das Einz[illegible]el-interesse im Namen des Ganzen vollzogen werden müssen, von de[illegible]n-jenigen, welche durch Einzelne oder Gesellschaften um des Erwerb[illegible]es willen vollzogen werden, und endlich von denjenigen, welche [illegible]die Organe der Vollzugsgewalt eben nur für das Einzelinteresse au[illegible]s-führen. Aus dem ersten geht der Gehalt der Beamteten herv[illegible]or, aus dem zweiten die Taxe, aus dem dritten die Gebühr, die h[illegible]ier sich ganz unzweifelhaft von der Steuer scheidet. Wir sagen dah[illegible]er, indem die Verhältnisse des Gehalts uns an diesem Orte n[illegible]icht wieder berühren, daß jeder Theil der innern Verwaltung s[illegible]ein Gebühren- und Taxwesen hat; daß das System der Gebüh[illegible]ren und Taxen daher kein anderes sein kann als das der inn[illegible]ern Verwaltung; daß demnach das Urtheil über die einzelne Geb[illegible]ühr stets in dem Wesen dieses Theiles der innern Verwaltung li[illegible]egt,

dem die betreffende Gebühr angehört, und daß es nur so möglich ist, zu einer wissenschaftlichen Behandlung des Verwaltungsgebührenwesens zu gelangen.

Unsere Aufgabe kann dabei nicht weiter gehen als bis zur Aufstellung der betreffenden Kategorien, unter denen sich das ungeheuere Einzelmaterial leicht zusammenfassen wird. Wir stehen nicht an, dabei das von uns bereits aufgestellte System der Verwaltung zu Grunde zu legen; es wird auch hier zu zeigen im Stande sein, daß es genügt.

A. Das Gebührenwesen der Verwaltung des physischen Lebens scheidet sich in drei Theile.

1) Zuerst hat das Bevölkerungswesen sein selbständiges Gebührensystem für gewisse tief in dasselbe hineingreifende Thätigkeiten der Verwaltung. Dahin gehören zunächst die Gebühren, welche sich auf die Schließung der Ehen beziehen, die Gebühren bei Ein- und Auswanderungsverhältnissen, die Gebühren für Pässe und Heimatscheine, und im weitern Sinne auch die für die Entlassung und Aufnahme in den Staatsverband. Diese Gebühren werden bei der Ehe — resp. Ehescheidung — an die Kirche direct entrichtet, soweit nicht der Act eines Stempels bedarf; in den meisten andern Fällen besteht die Gebührenentrichtung in dem Stempel, der im betreffenden Document aufgeklebt wird, und das ganze Gebührensystem muß daher in den Stempeltarifen gesucht werden.

2) Was zweitens das Gesundheitswesen betrifft, so findet hier das Umgekehrte statt. Das ganze Gesundheitswesen kennt unsers Wissens überhaupt keine Gebühr, sondern nur Taxen, die für fachmännische Thätigkeit entrichtet werden, mit einziger Ausnahme der Seepässe, welche aber unter die Consulatgebühren fallen. Die Taxen dagegen erscheinen in drei Hauptformen: die ärztlichen Taxen, die Apothekertaxen und die gerichtsärztlichen Taxen; daneben treten noch specielle Taxen auf für das Impfwesen, Begräbniß- und Exhumationstaxen, Todtenbeschautaxen, Hebammentaxen, und die Zahlungen, die bei Spitälern und Irrenanstalten vorkommen. Sie sind meist gesetzlich geordnet, gehören aber natürlich nicht dem Staate, sondern sind das Analogon des Gehalts. Das Detail hat dabei nur für die einzelnen Staaten Interesse und ist wenig bekannt.

Was die Functionen des Heilpersonals betrifft, so dürfen wir wol auf Stein, „Gesundheitswesen" (Innere Verwaltung, B. 3) verweisen. Die Medicinaltaxen Preußens bei Rönne, „Staats-Recht", II, §. 403 fg. Für Oesterreich Jurié, „Pflichten und Rechte der Obermedicinalärzte". Das Ganze ist wenig bekannt und wenig fest. Vgl. übrigens für Frankreich Parieu, a. a. O., IV, 62.

3) Die Polizei als solche tritt mit dem Gebührenwesen nur da in Berührung, wo es sich um eine bestimmte Thätigkeit derselben in Beziehung auf ganz einzelne Fälle und Fragen handelt, die wir zum Unterschied von der gänzlich gebührenlosen Sicherheitspolizei als die Verwaltungspolizei bezeichnet haben. Es sind das alle Beschaugebühren, theils der Gesundheitspflege angehörig, theils auch dem Verkehrswesen, wie Fleischschau, Untersuchung von Maß und Gewicht, von Fuhrwerk und Schiffen u. s. w., die übrigens alle so örtlicher Natur sind, daß sie kaum ein allgemeines Interesse darbieten, so wichtig die Function an sich auch ist. Immerhin ist zu bemerken, daß hier das Gebiet der Ordnungsstrafen sich öffnet, das weder in England, noch in Frankreich, noch in Deutschland so ganz unbedeutend ist; nur darf man natürlich diese Strafen oder Bußen nicht zu den Gebühren rechnen, sondern sie gehören unzweifelhaft der Lehre von den Gefällen an. (S. oben.)

Pfeiffer, der diese „Gebühren aus der Polizei" zuerst aufgeführt hat („Staatseinnahmen", I, 311 fg.), hat keinen klaren Begriff von der Polizei und deshalb auch nicht von diesen Gebühren, indem er viel zu viel Dinge hineinrechnet. Ueber den Begriff der Polizei, den man doch am Ende zu Grunde legen muß, s. Stein, „Polizeirecht" (Innere Verwaltungslehre, B. 4) und dessen „Handbuch der Verwaltungslehre".

In Rußland sind nach Besobrasof, a. a. O., diese Gebühren zum Theil sehr drückend für die Bevölkerung; die Paßgebühren allein tragen 2½ Mill. Rubel! Die Entrichtung geschieht durch Stempel.

B. Das Gebührenwesen des Bildungswesens. Obgleich wir durchaus nicht an den Ausdruck „Gebührenwesen" auf diesem Gebiete gewöhnt sind, so kann es doch im Grunde nicht zweifelhaft sein, daß viele von den Zahlungen, welche die große Arbeit des Bildungswesens fordert, ihrem Wesen nach nichts anderes als „Gebühren" sind. Nur muß man dabei scheiden. Die

allgemeine Bildung beruht ihrerseits ganz auf der freien Thätigkeit des Einzelnen in Geben und Empfangen, und vollzieht sich größtentheils durchaus als ein privatrechtliches Verhältniß, dem ein öffentliches Recht in Beziehung auf die Zahlung gar nicht zur Seite steht, etwa mit Ausnahme gewisser Eintrittspreise u. s. w. Der erstere ist der Fall namentlich mit der Presse und dem Abonnement der Tagesblätter. Ganz anders ist es mit dem Volks- und dem Berufsbildungswesen. Aus den ersten Anfängen einer rein privaten Thätigkeit haben sich Schulen und Universitäten allmählich zu Organen der geistigen Verwaltung emporgehoben, und der Staat hat sie und ihre Function als einen unabweisbaren Theil seiner Verwaltungsaufgabe anerkannt. Es ist daher der Staat, der diese großen Bedingungen der elementaren und der Fachbildung nicht blos um des Einzelnen, sondern zugleich um des Ganzen willen dem Einzelnen darbietet. Allein daneben behalten diese Institutionen zugleich einen privaten Charakter und trotz der organisirten Gehalte blieb der Grundsatz, daß für die Leistungen dieser Staatsanstalten von seiten derer, welche sie zu benutzen haben, eine Gebühr zu zahlen sei. Diese Gebühr hieß Schulgeld oder Collegiengeld. An sie schloß sich eine zweite, welche auf der Prüfung beruht, und welche, von der Doctorpromotion der Universitäten ausgehend, allmählich zu einer ganz allgemeinen Gebühr für jede Prüfung wurde. Der geringe Gehalt, den der Staat diesen Organen zahlt, machte es nun bis auf die neueste Zeit natürlich, daß trotz desselben die frühern Gebühren nach wie vor weiter bezahlt wurden. Erst in unserm Jahrhundert ist die Frage entstanden, ob solche Gebühren an sich richtig seien. Sie zu entscheiden ist nicht Sache der Finanzwissenschaft, wohl aber kann man unbedenklich den Grundsatz aussprechen, daß, weil die Elementarbildung kein Recht, sondern eine Pflicht des Staatsbürgers ist, auch das Schulgeld im eigentlichen Sinne als Gebühr für die Leistung des Staats wegfallen sollte, während die Collegiengelder und Prüfungstaxen, denen keine Pflicht zum Studium oder gar zur Prüfung zu Grunde liegt, beibehalten werden können. Doch muß das Ganze auf einem andern Gebiete ausgetragen werden.

Wir verweisen für das ganze Gebiet auf Stein, „Bildungswesen" (Innere Verwaltung, B. 5). Vgl. auch Pfeiffer, „Staats-

einnahmen", I, 338, dem das Verdienst gebührt, die ganze Frage zuerst mit dem Gebührenwesen in Verbindung gebracht zu haben.

Die Schulgelder (Gymnasien und Universitäten) bilden in Rußland meistens eine Specialeinnahme der Schulanstalten und des Unterrichtsministeriums, die der Staatscontrole unterliegt, die aber zur Deckung der Kosten dieser Anstalten angewiesen ist. Die Staatsschulen werden vom Staate unterhalten, und die Schulgelder, die sehr niedrig stehen, bilden nur einen sehr unbedeutenden Theil ihrer Einkünfte. Die Dispensationen (wegen Armuth) werden sehr leicht ertheilt. Von den Collegiengeldern an den Universitäten werden ihre speciellen Fonds gebildet, die den verschiedenen Zwecken dieser Institute dienen.

C. **Das Gebührenwesen der Volkswirthschaftspflege.** Auch bei dem Gebührenwesen der Volkswirthschaft muß man vor allem sich daran gewöhnen, eine Reihe von Erscheinungen, welche man früher mit den Gebühren in gar keine Verbindung gebracht hat, jetzt hineinzuziehen und dadurch das System derselben zu schaffen, daß dann allerdings nicht ohne Interesse im ganzen wie im einzelnen ist.

Dieses System beruht nun auf der Unterscheidung der Gebühren, die im Gebiete des **Verkehrswesens** und die im Gebiete des **Gewerbewesens** vorkommen.

I. Die Gebühren des **Verkehrswesens** haben wieder einerseits eine gemeinsame Grundlage, andererseits eine doppelte Anwendung. Gemeinsam ist ihnen, daß sie für die einzelne Benutzung von **Anstalten** des Verkehrs gezahlt werden; die beiden **Arten** derselben sind folgende:

a) Gebühren für den **Werth-** und **Güterumlauf**. Die Gebühr für den Werthumlauf erscheint nur auf Einem Punkte: der sogenannten **Stempelungs-** oder **Punzirungsgebühr** für Gold- und Silberwaaren, die zugleich als eine Gebühr der Werthpolizei betrachtet werden muß und die daher nie zu einer Besteuerung der Gold- und Silberwaaren ausarten darf. Die Gebühren für den Güterumlauf beziehen sich auf die Herstellung der ersten organischen Bedingung alles Güterverkehrs, die Sicherung des richtigen **Maßes** der Güter. Sie werden gezahlt für die Stempelung der Maße und Gewichte aller Art, für die Aichung der Gefäße, und für die Messung der Schiffe. Die Verwaltung braucht zwar nicht die Maße und Gewichte selbst zu produciren, dagegen kann

und soll sie die Wägung und Messung, wo es nöthig ist, durch ihre eigenen Anstalten herstellen; so entstehen die Wagehäuser der Städte mit ihren Wagemeistern, örtlich auch die früher vielbesprochenen „Leggen" der Leinenproduction, und gewiß manches andere, das jedoch meistens verschwunden ist. Die Zahlung aller dieser Gebühren ist eine directe; die Bestimmung derselben geschieht durch einen gesetzlichen Tarif; die ganze Thätigkeit der Verwaltung ist hier stets mit einer gewissen Polizei des Maßes und Gewichts verbunden und mit wenigen Ausnahmen bilden diese Gebühren keine Staatseinnahmen, sondern Einnahmen der Selbstverwaltungskörper.

b) Viel wichtiger sind dagegen die Gebühren für die Verkehrsmittel, die Land- und Wasserwege. Wir dürfen die Wichtigkeit und die technischen Voraussetzungen derselben als bekannt voraussetzen. Allein auch die Gebühren für die Benutzung derselben haben ihre eigene Geschichte.

Zu dem Ende muß man nothwendig den Begriff und den Inhalt der Gebühr festhalten und von den übrigen Abgaben bei den Wegen und Straßen scheiden. Man muß dabei von dem Grundsatz ausgehen, daß die Gebühren bei den Verkehrsanstalten erst da anfangen, wo die Herstellung derselben auf öffentliche Kosten geschieht, sodaß die Gebühr nicht für die Erlaubniß zur Ausübung eines Rechts, sondern für die Benutzung dieser Herstellungen gezahlt wird. Man darf daher, will man anders genau sein, nicht, wie es gewöhnlich geschieht, Wege-, Brücken- und Hafengelder ohne weitere Unterscheidung als Gebühr betrachten, sondern die Gebühr tritt erst da ein, wo Wege, Brücken und Hafen auf öffentliche Kosten hergestellt werden, mithin wo es nicht mehr das alte Wegeregal gibt, sondern wo die neue Wegegesetzgebung als Theil der Innern Verwaltung auftritt. Das System dieser Gebühren schließt sich daher eng an die Geschichte der Wegeverwaltung und ist das Complement der Wegelast und ihrer Ordnung in den verschiedenen Staaten. Ebendadurch hat sich auch ein ziemlich festes System dieser Wegegebühren ausgebildet, das allerdings nicht immer im einzelnen gilt, jedoch in seinen Elementen wol allenthalben anerkannt wird, und das der Vergleichung des betreffenden Gebührenwesens, wenn wir einmal eine solche besitzen

werden, zu Grunde gelegt werden muß. Diese Elemente sind folgende:

Erstlich soll auf den gewöhnlichen Wegen, mögen sie nun Staats-, Provinz- oder Gemeindewege sein, überhaupt keine Wegegebühr erhoben werden, da diese Verkehrsmittel als eine allgemeine Bedingung des Verkehrs zu betrachten sind für die Benutzung durch den Einzelnen kein richtiger Maßstab gefunden werden kann, und daher die Leistungen für dieselben als dem allgemeinen Verwaltungsaufwande angehörig angesehen werden müssen. Dasselbe gilt von den Wasserwegen, insofern sie durch besondere Herstellungen nicht unter die folgende Kategorie fallen. Es ist daher grundsätzlich falsch, sogenannte Fluß- und Stromzölle, Sundzölle u. s. w., die also nichts sind als verkehrte Anordnungen der Gebühren, aufzulegen, selbst da, wo die Ufer durch Bauten geschützt und dadurch die Bewegungen der Schiffahrt erleichtert werden.

Zweitens aber muß man allerdings anerkennen, daß da wo eintretende bedeutende Naturhindernisse für die leichtere Communication durch entsprechende Anstrengungen zu überwinden sind, wie bei Gebirgs- und Sumpfwegen, oder wo Kapitalien verwendet werden, um die Communication dadurch nicht blos leichter, sondern auch minder kostspielig zu machen, die Erhebung einer Gebühr als Ersatz für solche Verwendungen berechtigt ist. Dahin gehören also die Chaussee-, Brücken-, Hafen- und Tonnengelder für Leuchtthürme, Brücken u. s. w. Dieser Grundsatz ist auch ziemlich in der ganzen Welt anerkannt. Allerdings aber sollte die Berechnung der Höhe dieser Gebühr auf dem Princip beruhen, daß sie nie mehr als die Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals, die Kosten der Erhaltung und die Kosten der Verwaltung solcher Anstalten enthalten sollten. Ebendeshalb ist es wol auch ziemlich in der ganzen Welt Grundsatz: zuerst, daß diese Einnahme dem gebührt, der die Herstellung zu leisten hat und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es Gemeinden, Landschaften oder die Staaten selbst sind, welche die Herstellung besorgen; dann, daß die Erhebung stets unter der Oberaufsicht des Staats zu stehen hat; und ferner vor allem, daß jede solcher Gebühren nur unter Zustimmung der Regierung eingeführt werden kann. Eines Gesetzes bedarf es dafür nicht. Es mangelt uns

jedoch bisher eine ausreichende Darstellung dieses Verkehrsgebühren-systems für die einzelnen Staaten, und ohne eine solche kann die Finanzwissenschaft auf diesem nicht unwichtigen Gebiete nicht weiter kommen.

Das englische Princip ist für die ganze Frage ein sehr einfaches. Jeder Weg, jeder Hafen, jede Brücke, jeder Kanal erscheint als ein Unternehmen, sowie es durch Anlage von Kapitalien hergestellt wird. Die Unternehmer — theils Gemeinden, theils Gesellschaften — decken sich dann durch Gebühren, und dazu bedürfen sie eines formellen Beschlusses des Parlaments. Diese Beschlüsse sind in der That Verordnungen, aus denen sich dann die eigentlichen Wege-, Brücken- und Hafengesetze allmählich als Resumirung der allgemeinen Grundsätze gebildet haben, während die Gebühren stets besonders in den Turnpike, Pier and Harbour Acts aufgeführt und sehr genau angegeben werden. S. über das englische Wegewesen und seine administrative Gesetzgebung Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 184 fg. nebst der betreffenden Literatur. — Das französische System der Gebühren am besten in den verschiedenen Artikeln von Block, „Dictionnaire", von Bais (Wasserwege, Fähren und Brücken) Péage, Phares et Ports maritimes. — Das deutsche Recht hat die ganze Frage mit der Regalität so innig verschmolzen, daß das deutsche Privatrecht statt der Finanzwissenschaft als Hauptquelle über das Rechtsverhältniß gelten muß, während die finanzielle Seite fehlt; um so mehr, als die Abgaben stets örtlicher Natur sind. Nur Rau hat das Verdienst, dieselben in der Finanzwissenschaft hervorgehoben zu haben, während Wirth und Umpfenbach sie wieder weglassen, Pfeiffer dagegen, obwol man in vielen einzelnen Punkten, wie z. B. in der unbedingten Vertheidigung des Straßen- und Brückengeldes, ihm nicht beistimmen kann, hat das ganze Gebiet gut und mit statistischen Daten — leider ohne Anführung der Quellen — behandelt. „Staatseinnahmen", I, 316—331. Uebrigens beginnt in neuerer Zeit sich ein System von internationalen Gebühren für die Seefahrt zu bilden, nachdem die historischen (Sundzoll u. s. w.) verschwunden oder abgelöst sind. Die Hauptbeispiele sind bis jetzt die Gebühren an der Donaumündung (Sulina) und die Gebühren des Suezkanals. Es ist vorherzusehen, daß ihnen mehrere folgen werden; sie bilden neben den Consulatsgebühren den Uebergang der Finanzwissenschaft zum Völkerrecht.

Zu der Klasse der Gebühren in der Volkswirthschaftspflege gehören in Rußland folgende Arten der Gebühren: die Punzirungsgebühr für Gold- und Silberwaaren, Messungs- und Abmarkengebühr, Gebühren für Land- und Wasserwege (die größte Einnahme dieser Klasse, bis $1\frac{1}{2}$ Mill. Rubel). Die Wegegelder gehen jetzt allmählich in die Budgets der Landtage über. Die Chausseen wurden früher immer vom Staate gebaut; jetzt gehören sie dem Bereiche

der örtlichen Selbstverwaltung. Privatunternehmungen für Errichtung der Chausseen im englischen Sinne bestehen bis jetzt in Rußland nicht. Kanäle werden vom Staate angelegt und unterhalten.

II. Die Concessionsgebühren. Unter den Concessionsgebühren verstehen wir die Gesammtheit von Abgaben, welche für die Berechtigung, irgendeinen Erwerb auszuüben, gezahlt werden müssen.

Auch diese Concessionsgebühren haben ihre Geschichte, und wenigstens die Grundlagen derselben müssen als Voraussetzung der richtigen Beurtheilung dieser Gebühren angesehen werden.

Die Concession von Gewerben entsteht, so wie die gewerbliche Thätigkeit die Fesseln der Zunftgewerbe durchbricht, und neue Erwerbszweige, die in die alte Form nicht mehr hineinpassen, neben Zunft und Innung auftreten. Die Concession durchbricht dabei das Zunftrecht; sie ist daher eine Verleihung des Gewerberechts, und die dafür gezahlten Beträge sind in der That anfangs der Form nach Gebühren, ebenso wie die folgende Erscheinung, die sich daran anschließt, das ist die allmählich geforderte Bestätigung der Zunftprivilegien, die auch nicht ohne Gebühr vor sich geht. Betrachtet man aber diese Abgaben genauer, so enthalten sie ihrem eigentlichen Wesen nach den Anfang der Gewerbesteuer, die hier als jene Concessions- und Bestätigungsgebühr gezahlt wird. Als nun mit dem 19. Jahrhundert die eigentliche systematische Gewerbesteuer allenthalben eingeführt wird, entsteht die Frage, ob es neben dieser Steuer noch eine Concession geben könne und dürfe. An sich mußte die Antwort natürlich eine durchaus negative sein; das Princip der Gewerbefreiheit schließt jede Concession aus und mit ihr auch die Gebühr. Allein dennoch zeigten sich alsbald Fälle, in denen einerseits die Gewerbefreiheit durch die Forderung einer Concession beschränkt werden mußte, andererseits reichte für gewisse Unternehmungen der einfache Begriff des Gewerbes überhaupt nicht aus, und endlich war auch die Thätigkeit, welche die Regierung in diesen Fällen ausübte, eine so specielle, daß eine Gebühr dafür keineswegs unberechtigt erschien. So entwickelte sich trotz und mitten in der Gewerbefreiheit ein eigenthümliches System von Gebühren, dessen Bedeutung nicht einfach mit dem Begriff der Gewerbefreiheit und ebenso wenig mit der einfachen

Negation ihrer Berechtigung abgethan ist, und das in seinen Grundzügen ziemlich in der ganzen Welt besteht, wenn auch im Einzelnen nicht unbedeutende Unterschiede dabei obwalten. Diese von der Gewerbesteuer natürlich streng zu scheidenden Concessionsgebühren theilen sich in die Concessionen, welche auf der Gewerbepolizei, und in diejenigen, welche auf dem öffentlichen Rechte beruhen.

a) Gebühren aus dem Concessionswesen der Gewerbepolizei entstehen da, wo der Anlage eines Gewerbes eine Untersuchung aus Rücksichten der öffentlichen Gesundheit oder Sicherheit vorhergeht, und sind in der That ein Ersatz der besondern Thätigkeit der Behörde für den bestimmten Fall einer solchen Anlage, also meist Concessionsgebühren. Es ist zwar richtig, daß gar keine Gebühren gefordert werden sollten, soweit es sich um gewöhnliche Gewerbe handelt, und daß, wo solche dennoch bestehen, sie nur ein Beweis der Mangelhaftigkeit der Gewerbesteuer sind; dagegen ist nicht abzusehen, weshalb die obige Art der Gebühren nicht als eine naturgemäße anerkannt werden sollte.

b) Die Concessionsgebühren des öffentlichen Rechts haben dagegen einen ganz andern Charakter. Sie beziehen sich auf solche Unternehmungen, welche zu tief theils in das gesammte Leben der Volkswirthschaft, theils in das Privatrecht eingreifen, um ohne eine von Fall zu Fall vorgenommene Untersuchung und behördliche Genehmigung vorgenommen werden zu können. Wir unterscheiden dabei drei Hauptfälle.

Der erste ist der der Eisenbahnconcessionen. Das Verhältniß derselben ist allerdings sehr verschieden, je nachdem die Anlage von Eisenbahnen vom Staate gewünscht wird oder ganz von der Privatindustrie ausgeht. In beiden Fällen motivirt die umfassende Voruntersuchung, Regelung, Beurtheilung der Pläne u. s. w. an und für sich eine Gebühr; allein es ist natürlich, daß dieselbe im ersten Falle wegfällt, um nicht der Bahnunternehmung große Lasten aufzuerlegen, während sie im zweiten Falle unbedenklich gefordert wird. Das erste ist der Fall auf dem ganzen Continent, das zweite in England. Die Concessionsgebühren der einzelnen Bahnen sind daher in England sehr hoch; auf dem Continent dagegen hält sich der Staat schadlos durch die Stempelung der Actien, die man, da sie nur einmal vorkommt,

in der That als eine gewiß nicht minder bedeutende Concessionsgebühr betrachten muß. Offenbar ist eine solche Gebühr an sich nur da motivirt, wo dieselbe fachmännischer Beurtheilung außerhalb der Concessionäre und des Ministeriums bedarf, wenn man sie nicht als eine Unterart der Verkehrssteuer betrachten will, was immerhin sehr zweifelhaft sein wird.

Der zweite, viel mehr bestrittene Fall ist der der Erfindungspatente. Will man darüber vom finanziellen Standpunkte ins Klare kommen, so muß man sich vor allem entschließen, die Frage nach der Richtigkeit der Erfindungspatente an sich von der Patentgebühr zu scheiden. Thut man dies, so ergibt sich, daß, während mit dem Patent überhaupt auch die Patentgebühr wegfällt, die letztere, solange es überhaupt Patente gibt, allerdings vollkommen berechtigt ist. Nur muß auch hier wieder geschieden werden. Die Patentgebühr soll nämlich erstlich keine Steuer sein; die Steuer für das Patent kann natürlich erst mit seiner Ausübung in Wirksamkeit treten. Sie ist und muß sein eine Entlohnung für die Thätigkeit der Fachmänner, welche das Patent — zu dem hier im weitern Sinne auch die Geheimmittel, geologische Untersuchungen, medicinische Analysen als Voraussetzungen irgendeines Erwerbes gehören — untersuchen und beurtheilen. Sie kann sein eine Verwaltungsmaßregel, um durch ihre Höhe der Leichtfertigkeit und Willkür in dem Nachsuchen um Patente, die immerhin eine gewisse Belästigung der gewerblichen Industrie enthalten, vorzubeugen oder die Dauer des Patents zu beschränken. In diesem Falle würde die Patentgebühr sich in zwei Theile theilen; der erste Theil wäre die Gebühr an die Fachmänner, der zweite würde dem Gebiete der Gefälle angehören. Erkennt man die Patente als Analogien des geistigen Eigenthums an, so wird man durchaus vom Standpunkte der Verwaltung den zweiten Theil, das administrative Element in der Gebühr, für wohl motivirt halten; jedenfalls ist vom Standpunkte der Finanzwissenschaft gar kein Einwurf dagegen zu erheben.

Der dritte, einfache Fall ist der der Jagdlicenz, bei der übrigens die Gebühr ebenso sehr den Charakter einer Pachtsumme als die einer Gebühr hat, welche letztere im Grunde in der Gebühr für einen Waffenpaß bezahlt wird.

Allerdings existiren keine selbständigen Concessionsgebühren für Eisenbahnen auf dem Continent; dagegen sind sie in England desto bedeutender. Bocke hat ein Beispiel dafür aufgeführt S. 210, 211, noch dazu eins der am wenigsten kostspieligen; die Honorare für die Comitéthätigkeit des Unterhauses in der Beurtheilung der Concession betragen gegen 30000 Fl.; es ist bekannt, daß sie in vielen Fällen viel theuerer sind. Ebenso bekannt ist aber, daß diese Kosten nicht etwa dem Staate zugute kommen, sondern vielmehr nur Präsenzmarken und Honorare für Unterhausmitglieder und Advocaten sind, ein Misbrauch, der schon oft erfolglos gerügt ist. — Die Gebühr für Privilegien ist Gegenstand vielfachen Streits gewesen. Gewöhnlich hat man dabei diese Gebühr rein als ein administratives Gefälle betrachtet, während sie in der That vorzugsweise nur fachmännisches Honorar ist, was die Entscheidung der Frage sehr erleichtert. Rau sieht nur das Steuerelement darin, §. 245; Kleinschrod hat die Sache an sich richtig aufgefaßt, jedoch das fachmännische Honorar nicht genug hervorgehoben (Patentgesetzgebung); über französisches Gebührenwesen der Brevêts d'invention bei Hock, „Finanzverwaltung", S. 422. Die Frage vom Standpunkte der Verwaltungslehre mit der Literatur bei Stein, „Handbuch", 388 fg. Es ist schwer, über diese Art der Gebühren in einzelnen deutschen Staaten etwas zu sagen, da selbst Specialwerke wie Rönne uns im Stich lassen.

Das Princip der Concession für alle Gewerbe besteht noch im Grunde in der russischen Gesetzgebung, obgleich es im Widerspruche mit den Grundsätzen der Gewerbefreiheit, die doch in der Gesetzgebung anerkannt sind, sich befindet. Die Concessionen sind auch keine Finanzquelle und werden meistens durch Stempel (Stempelpapier für Gesuche bei der Polizei und Verwaltungsorgane um Errichtung von Fabriken, Gewerbeetablissements u. s. w.) erhoben. Diese Ausgaben sind für die Industriellen und Unternehmer nicht drückend, aber der Zeitverlust bei den Gesuchen ist groß. Diese Verluste würden viel kleiner sein, wenn eine Gewerbesteuer eingerichtet würde. Solche Steuer, die auch dem Staate vortheilhaft wäre, existirt in Rußland nicht.

c) Die Gebühren der gesellschaftlichen Verwaltung.

Wir haben in unserm Systeme der Verwaltungslehre den Gedanken aufgestellt, und in unserm Handbuche durchgeführt, daß das gesellschaftliche Leben ein selbständiges Gebiet der Verwaltung ist. Wir haben als die eigentliche Aufgabe der Verwaltung das fördernde Eingreifen in die auf- und absteigende Bewegung der Klassen, als das eigentlich Lebendige in der Gesellschaft, hingestellt. Die Finanzwissenschaft ihrerseits zeigt, daß diese Auffassung richtig ist; denn nur durch sie wird das letzte Kapitel der Gebühren verständlich, dasjenige, welches wir als das der eigentlichen

Verleihungsgebühren bezeichnen müssen. Diese Verleihungsgebühren werden gegeben in allen den Fällen, wo das Aufsteigen des Einzelnen in eine höhere gesellschaftliche Stufe durch einen freien einseitigen Act der Krone geschieht, also da, wo die gesellschaftliche Stellung durch Titel-, Ordens- oder Adelsverleihung gegeben wird. Das germanische Königthum hat diese Verleihung zu einem vollständigen System ausgebildet, in dessen Entwickelung sich drei Abschnitte sehr wohl scheiden lassen.

Der erste Abschnitt umfaßt die Zeit, in welcher solche Verleihungen noch als eine rein persönliche Gnade des Landesherrn angesehen werden. In ihm werden daher auch noch gar keine Gebühren an die Kasse des Landesherrn bezahlt, sondern diese treten nur insoweit ein, als die Verleihung Gegenstand einer selbständigen Ausfertigung in der Kanzlei des Fürsten wird. Hier wird allerdings eine Gebühr im eigentlichen Sinne des Worts bezahlt; aber es ist auch eben nur eine Kanzleigebühr, die jedoch schon ursprünglich mit der Höhe der verliehenen Würde steigt.

Der zweite Abschnitt beginnt da, wo die wachsende Finanznoth die Fürsten dahin bringt, diese Würden oder Ehren zu verkaufen. Daraus entsteht ein förmlicher Preistarif für die gesellschaftlichen Gnadenverleihungen der Fürsten, in welchem neben der Zahlung an die Kasse des Landesherrn das Gebühren- und Sportelsystem für die Kanzlei selbständig erscheint. Am Ende des 17. Jahrhunderts und namentlich im 18. geht dieses System auch auf das gewerbliche Leben über, und es erscheinen die Hofgewerbe aller Art, deren Verleihung gleichfalls gegen Gebühren und Zahlungen stattfindet. Erst das 19. Jahrhundert setzt dieser Verkäuflichkeit gesellschaftlicher Unterschiede eine Schranke, ohne sie jedoch gänzlich aufzuheben. Noch immer sind formell gewisse Ehren mit einer bestimmten Summe käuflich, während andererseits die wirkliche Erhebung der betreffenden Zahlungen für wirkliche Auszeichnungen mehr und mehr außer Gebrauch kommt. Indessen erhalten sich dabei die Kanzleigebühren namentlich bei den Adelsverleihungen, während sie bei den Orden und Titeln höchstens noch als Sporteln fortbestehen. In den Einnahmen des Staats erscheinen diese Einnahmen nur noch ausnahmsweise und mit geringen Beträgen. Zum Schluß muß als eine außer-

ordentliche Art der Verleihungsgebühren wol noch die Gebühr der Dispensationen angesehen werden. Indessen ist es wol kein Zweifel, daß diese Gebühr nur eine Ausfertigungsgebühr ist. Damit erscheint das System der Gebühren als ein abgeschlossenes, und jetzt beginnt die Lehre von den Haupteinnahmen des Staats, von den Steuern.

Die Finanzwissenschaft hat sich mit diesem Gebiete nur sehr wenig abgegeben. Die Verurtheilung des Princips der Verkäuflichkeit unterliegt keinem Zweifel; von einem finanziellen System kann dabei keine Rede sein; solange diese Dinge noch fortbestehen, kann man wol nur vernünftigerweise von Kanzleigebühren dabei reden. Eine wissenschaftliche Behandlung ist daher hier nicht möglich, dieselbe gehört auf ein ganz anderes Gebiet. Vgl. darüber Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 410 fg. Ueber das finanzielle Verhältniß Rau, „Finanzwissenschaft", I, 355, und Parieu, „Traité des impôts", IV, 50 fg. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", hat die Sache zwar herausgehoben, aber mit dem Stempelwesen zu sehr verschmolzen, I, 344 fg. Die ganze Erscheinung gehört bereits im wesentlichen der Geschichte an.

Zweites Hauptstück.

Die Steuern.

Allgemeiner Theil.

Wesen derselben. Oeffentliche Leistungen, Abgaben, Steuern.

Die entscheidende, alles andere in der Finanzwissenschaft überwiegende Bedeutung der Steuern hat es von jeher wünschenswerth gemacht, sich über Begriff und Wesen derselben einig zu werden, ehe man zu den einzelnen Steuern überging.

Offenbar ist nun das, was wir die „Steuer" nennen, nur eine und noch dazu sehr junge Form für das innige Verhältniß, in welchem die Einzelwirthschaft zu der Staatswirthschaft steht. Es hat Jahrtausende ohne Steuern gegeben, aber niemals gab es irgendeine Gemeinschaft, die nicht von ihren Mitgliedern irgend-

eine wirthschaftliche Leistung gefordert hätte. Man wird daher jene allgemeine Frage nach der „Steuer" nothwendig in zwei Theile scheiden müssen. Der erste Theil enthält die Bezeichnung der Idee, welche der Steuer zum Grunde liegt und von welcher die Steuer die höchste und reinste Form ist; der zweite Theil ist der historische Proceß, der aus jener Idee gerade die specifische Steuer, ihr Princip und ihr System gemacht hat. Es ist für das Ganze viel gewonnen, wenn man diese Unterscheidung festhält, was freilich keineswegs zu geschehen pflegt.

Der Begriff jeder allgemeinen Persönlichkeit — wenn man will auch der jeder Gemeinschaft — enthält unabweisbar die Selbständigkeit der erstern, innerhalb derselben die Selbständigkeit der Einzelpersönlichkeit, die ihr angehört, aber drittens auch nothwendig ein Verhältniß, in welchem die letztere mit der erstern philosophisch ausgedrückt identisch ist, d. h. faßbarer einen Theil ihrer Selbständigkeit in das Leben der erstern aufgehen läßt. Da nun jede Persönlichkeit ein rein persönliches und ein wirthschaftliches Leben hat, so ergibt sich, daß man eine allgemeine Persönlichkeit überhaupt gar nicht denken kann, ohne daß ein Theil des persönlichen und wirthschaftlichen Lebens der Einzelpersönlichkeit dem Leben der erstern, seinem Willen und seiner That, thatsächlich angehöre. In keiner Gemeinschaft ist das je bezweifelt worden, sei es, daß man sie als Persönlichkeit, als Vertrag oder als bloße Thatsache hingestellt habe.

Allerdings ist anfangs zwar nicht die Nothwendigkeit, wohl aber die Ordnung und die Grenze jenes Verhältnisses höchst unklar und unfertig. Jedoch lange ehe die Wissenschaft darüber nachdenkt, ordnet das Leben selbst diese Frage. Und hier sieht man wie immer die hohe Natur der Staatsidee in ihrer stillen, aber unwiderstehlichen Wirksamkeit thätig. Sie arbeitet Jahrtausende hindurch an dieser Aufgabe; aber erst am Ende ihrer Wirksamkeit erscheint das, was wir gegenwärtig die „Steuern" zu nennen pflegen. Es muß verstattet sein, den Gang und die Formen dieser Entwickelung zu charakterisiren.

Der wirkliche Staat hat ein doppeltes Verhältniß. Zuerst steht er jedem dritten Staate selbständig gegenüber, dann ist er die persönlich organisirte Gemeinschaft seiner Angehörigen. Die wirthschaftliche Frage aber gilt für beide; nur hat sie eine wesentlich

andere Gestalt für beide Verhältnisse. Wir dürfen uns darauf beschränken, dieselbe ohne Mittelglieder einfach hinzustellen.

Der Kampf mit den andern Staaten erzeugt mit dem Siege des einen über den andern die Unterwerfung. Die Unterwerfung erscheint für das thatsächliche Leben der Unterworfenen in Beziehung auf seine persönlichen Leistungen als gezwungener Dienst, Heeresdienst oder gar persönlicher Dienst; wir bezeichnen alle Formen desselben als die Unfreiheit des Unterworfenen. In Beziehung auf das wirthschaftliche Leben erzeugt der Sieg des Herrschenden zuerst die völlige Vernichtung der Selbständigkeit des Einzelnen (Sklaverei), dann theilweise Entziehung des Besitzes (Ackervertheilung an die Sieger), endlich die Pflicht einer Abgabe vom Ertrage des Gesammt- und Einzelvermögens, den Tribut. Alle diese Formen der Einnahme eines Staats wird man als die Einnahme der Herrschaft bezeichnen. Sie verschwinden nie ganz; ihre Reste in der höhern Gesittung sind die erzwungene Bundesgenossenschaft, und im Fall eines Krieges die Kriegsentschädigung. Mit dem Steuerwesen haben sie jedoch nichts zu thun.

Erst das zweite Verhältniß zu seinen Angehörigen, seinem innersten Wesen nach dauernd und organisch, wird auch wirthschaftlich zu einem dauernden und organischen für die Leistungen des Einzelnen an den Staat. Und hier scheiden sich nun alsbald jene beiden Elemente, das persönliche und das wirthschaftliche, in den beiden großen Formen der öffentlichen Lasten. Es muß dabei verstattet sein, die großen organischen Kategorien des Staatsbegriffes als bekannt vorauszusetzen, denn nur dadurch ist Einfachheit und Klarheit möglich.

Die persönlichen Leistungen sind solche, in denen die persönliche Beziehung des Einzelnen zu dem Willen und der That des Staats, das ist zur gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt zur Erscheinung gelangt. Sie lassen sich daher sehr bestimmt kategorisiren. In Beziehung auf die gesetzgebende Gewalt gehört dahin die gesammte persönliche Theilnahme an der Volksvertretung; in Beziehung auf die vollziehende Gewalt dagegen die Theilnahme an der Thätigkeit der Regierung, der Selbstverwaltung und des Vereinswesens. Diese thätige Betheiligung ist in den verschiedenen Zeiten und Völkern eine sehr verschiedene; aber sie wird erst zu einer concreten an dem Object der vollziehenden Gewalt, den

fünf Gebieten der Verwaltung. Sie erscheint theils in der Verpflichtung zum Waffendienst, theils in der Verpflichtung, der Regierungsgewalt thätige Hülfe im Nothfalle zu leisten, theils in all den Formen, in welchen der Einzelne an der freien Verwaltung theilnimmt. Hier lassen sich wieder scheiden die Pflicht zur Theilnahme an der Finanzverwaltung durch die Betheiligung an Schätzungs- und Abfindungscommissionen, die Pflicht zur Theilnahme an der Rechtspflege in den Geschworenengerichten und endlich die Pflicht zur Theilnahme an der innern Verwaltung, die ihrerseits entweder durch die Betheiligung an den Vertretungen der Selbstverwaltungskörper — Landschaft, Gemeinde und Körperschaft — oder durch Betheiligung an den Verwaltungsvereinen geleistet wird. Diese öffentlichen Leistungen sind oft sehr bedeutend und bilden einen wichtigen Theil der Verwaltung. Sie erfordern in den meisten Fällen große Opfer an Thätigkeit und Geld, und deshalb erscheinen sie als öffentliche *Lasten*. Allein andererseits sind sie kein Theil des *wirthschaftlichen* Lebens des Staats, weil sie keine wirthschaftliche Leistung des Einzelnen für das Ganze enthalten. Das zeigt sich namentlich darin, daß sie nicht auf einen wirthschaftlichen Werth und Preis zurückgeführt werden können; sie sind Pflichten des persönlichen, nicht des wirthschaftlichen Staatsbürgerthums; ihr Princip ist ein wesentlich von denen dieser letztern verschiedenes. Sie sind daher keine *Steuern*, und es ist falsch, sie unter die Kategorien der letztern zu rechnen.

Wesentlich anders ist es mit den *wirthschaftlichen Leistungen* an den Staat. Während die persönlichen Leistungen den Willen und die That des Staats bilden, haben diese wirthschaftlichen Leistungen nur die Aufgabe, die materiellen *Bedingungen* dieser Lebensfunctionen des Staats zu geben. Diese Leistungen nun scheiden sich nach der Natur der Wirthschaft in Leistungen an Stoff, an Arbeit, oder an Geld. Indem man die beiden ersten zusammenfaßt, entsteht der Begriff der *Naturalabgaben*, und diejenige Verwaltung, welche darauf angewiesen ist, mit solchen Naturalleistungen zu arbeiten, nennt man wol die *Naturalwirthschaft*. Erst auf den höhern Stufen der Entwickelung tritt die Leistung in Geld an die Stelle der Leistungen in Gütern und Arbeit; die auf diese Geldleistungen basirte Staatswirthschaft heißt

dann die Geldwirthschaft, und sie ist es, deren Corollar der formale Begriff der Steuer ist. Die Steuer ist demnach formell der Beitrag des Einzelnen für die wirthschaftlichen Bedürfnisse des Staats, der in Geld besteht.

Offenbar nun ist dieser Unterschied der wirthschaftlichen Leistungen in Stoff und Arbeit einerseits und in Geld andererseits, oder der Unterschied zwischen Natural- und Geldwirthschaft kein blos formaler. Es hat einen tiefern Grund, wenn die geschichtliche Entwickelung der Staatswirthschaft fast unwiderstehlich sich von der Nationalwirthschaft lostrennt und zur Geldwirthschaft übergeht, und es ist wichtig, diesen Grund hervorzuheben. Der Werth der Naturalleistung für die Zwecke der Verwaltung ist stets ein theils durch die Natur des Stoffes, theils durch die der Arbeit, theils aber auch durch die des Ortes verschiedener und zufälliger, und die Verwaltung selbst hängt deshalb bei der Naturalwirthschaft stets von diesen Leistungen ab, statt frei über sie verfügen zu können. Jede Verwaltung, die auf Naturalleistungen basirt ist, ist daher keine entsprechende, und kann auch, was ebenso wesentlich ist, für ihre eigenen Leistungen niemals verantwortlich gemacht werden, sowie es sich bei denselben um fachmäßige Bildung handelt. Sobald dieselbe eine geregelte und zugleich verantwortliche Verwaltung bildet, fordert sie von der Staatswirthschaft statt der Einzelleistung Geld, und dieses Auftreten der Steuer an der Stelle der Naturalwirthschaft bedeutet daher die Epoche, in der die Verwaltung fachgemäß und verantwortlich geworden ist. Jede Naturalwirthschaft gehört daher entweder der Epoche einer unvollkommenen, oder der einer unfreien Verwaltung, und in diesem Sinne sagen wir, daß die Steuern, und damit die Geldwirthschaft, den wirthschaftlichen Ausdruck für die Entwickelung der Idee der höhern und freiern Verwaltung bilden.

Ebendeshalb gehört die Darstellung der Naturalwirthschaft und ihrer Leistungen der Geschichte an; sie treten nur noch ausnahmsweise in der staatsbürgerlichen Gesellschaft auf, und wo sie noch vorkommen, werden sie immer mehr von den Steuern verdrängt (z. B. Wegefrohnden), ja selbst da, wo dieses Staatsnothrecht Dienste fordert, erzeugt das Princip der Geldwirthschaft den Grundsatz der Entschädigung, der wieder den Begriff der Steuer

ausschließt. So ist derselbe auch dem Reste der Naturalwirthschaft gegenüber ein vollkommen selbständiger.

Allein wenn er somit seinem Princip nach allerdings ein absoluter, d. i. mit dem Begriffe des Staats selbst gegebener ist, so ist er in Inhalt, Ordnung und Maß historisch entstanden, und daher das, was wir einen historischen Begriff nennen können. Es ist daher nur verwirrend, wenn man die abstracte Frage nach Princip und Wesen der Steuer wie gewöhnlich mit der Frage nach Quelle, Vertheilung und Verwendung derselben verschmilzt. Es ist vielmehr sehr nothwendig, um nutzlose Discussionen zu beseitigen, den Begriff des Steuerwesens selbständig neben dem der Steuer an sich möglichst bestimmt aufzustellen.

Allerdings ist die Vermischung beider Fragen gerade bei diesem Begriffe sehr erklärlich, da eine rein logische Definition für die Finanzverwaltung nur wenig praktisch erscheinen kann. Betrachtet man aber, was bisher als sogenannte Begründung der Steuer gesagt ist — die Rechtsphilosophie und das allgemeine Staatsrecht haben sich gar wenig darum gekümmert — so kann man dasselbe in zwei Gruppen theilen. Die eine folgert die Steuer aus dem Wesen des Staats, und nimmt sie entweder als einfache Thatsache, oder erklärt sie für ein nothwendiges „Opfer", was sehr bequem, aber auch sehr wenig wissenschaftlich ist; die andere begründet sie durch ihre Verwendung, also indirect durch den Begriff der Verwaltung (Montesquieu, s. unten), eine Auffassung, der eigentlich die Idee eines Vertragsstaats in dieser speciellen Anwendung zum Grunde liegt, und daher die Steuerpflicht durch die zweckmäßige Verwaltung bedingen würde, was dem Begriff des Staats widerspricht. Maurus („Moderne Besteuerung", 1870) verwischt die Grenzen; Held hat sie nicht wiedergefunden, s. unten.

1. Das Steuerwesen.

Grundbegriffe.

Das Steuerwesen ist demnach im Unterschiede von der Steuer die Gesammtheit von Grundsätzen, Regeln und Thätigkeiten der Verwaltung der Staatswirthschaft, durch welche die Steuer für die einzelnen Staatsangehörigen Maß, Ordnung und Recht empfängt. Die ungeheure Gewalt, mit welcher dadurch die Steuer in das Leben der Volks- und Einzelwirthschaft hineingreift, fordert daher mehr und mehr Klarheit über die einfachen Grund-

lagen, auf denen aus der Steuer die Besteuerung hervorgeht; sie müssen der Willkür und dem Misverständniß sowol des Staats als der Einzelnen entgegenwirken, und das Streben danach hat seit ungefähr zweihundert Jahren dasjenige erzeugt, was wir die organischen Principien des Steuerwesens nennen dürfen.

Bei dem gegenwärtigen Zustande der Wissenschaft kommt es nun hier vor allem darauf an, sich über das ganz einig zu werden, was eigentlich die Frage der Besteuerung enthält und bedeutet. Es ist nicht möglich, dies ohne einen Blick auf die höhern Elemente der Staatswissenschaft zu erreichen.

Das Wesen des Staats bringt die Unendlichkeit seiner Aufgaben — die niemals ganz erreichten Ziele seiner Verwaltung — mit sich. Die Bedingung dafür sind die wirthschaftlichen Mittel desselben; „nur was durch die Finanzen möglich ist, ist überhaupt möglich". Das ist richtig. Allein was möglich ist, muß auch erreicht werden; und dies zu Erreichende setzt eine Staatseinnahme voraus, fähig und bestimmt, die Ausgaben der Thätigkeit des Staats zu decken. Danach zunächst muß der Staat streben; und das erste Moment für die Besteuerung — die Verwirklichung der Steuer an sich — ist demnach das richtige Verhältniß zum Staate und seinen wirklichen Bedürfnissen. Dies Verhältniß ist nicht einfach in seiner Anwendung, wohl aber in seinem Princip; und dies Princip enthält die Bestimmung des nothwendigen und richtigen Maßes der Steuer. Aber dies Maß der Steuer wird stets von der Einzelwirthschaft erhoben; ihre Fähigkeit, dies Maß zu zahlen, beruht auf den Gesetzen der Volkswirthschaft, denen auch sie unterworfen ist; und so entsteht die zweite Grundlage jeder Besteuerung, das Verhältniß jenes Maßes der Steuer zu den volkswirthschaftlichen Gesetzen, das wir kurz als das Princip der volkswirthschaftlichen Vertheilung oder Ordnung der Steuer bezeichnen. Endlich tritt die Steuer in Maß oder Höhe und Ordnung oder Vertheilung der rechtlichen Selbständigkeit des Einzelnen gegenüber, und greift auf das tiefste nicht blos in die Wirthschaft, sondern auch in das Eigenthum hinein; sie erzeugt damit ihr drittes Verhältniß, das wir das Rechtsprincip der Besteuerung nennen. Und diese drei Principien sind es nun, welche nicht mehr das Wesen der Steuer an sich, sondern das der wirklichen Steuer beherrschen; während jenes aus dem Begriffe des Staats

und der Staatsangehörigkeit fließt, erzeugen sich diese aus dem wirklichen Leben des Staats in seiner Verwaltung, seiner Volkswirthschaft und seinen rechtlichen Zuständen; mit ihnen entstehen, wechseln und bestimmen sie sich; sie sind es nicht blos, welche das wirkliche Steuerwesen, sondern welche auch die Geschichte der Steuern bilden; bei ihnen erst wird aus dem Begriffe der Steuer die eigentliche Lehre von der Besteuerung, oder vom Steuerwesen; und während die Finanzwissenschaft somit den erstern der Rechtsphilosophie überlassen und ihn als einen an sich unzweifelhaften voraussetzen muß, hat sie gerade dies Steuerwesen mit seinen drei leitenden Principien für Maß, Ordnung und Recht der Steuer zu ihrem eigentlichen Gegenstande zu machen, indem sie mit diesen Principien nicht mehr den Begriff der Steuer, sondern vielmehr die wirkliche Besteuerung in ihrer Höhe, ihrem System, und dem Rechte ihrer Allgemeinheit begründet.

Wir sagen demnach, daß im Steuerwesen die Höhe der Steuer auf der Verwaltung, die Ordnung derselben auf der Volkswirthschaft, und ihr Recht auf der Verfassung im Staate beruht.

Das ist nun einleuchtend, daß, da diese drei Factoren der Besteuerung nicht immer gleich sind, die Steuer zwar an sich ihrer Natur nach gleich, das Steuerwesen aber, durch den Wechsel dieser Factoren beherrscht, ein beständig wechselndes ist. Die Finanzwissenschaft muß sich daher klar werden über das zu allen Zeiten und bei allen Völkern wirkende Wesen dieser drei Factoren. Ist sie das, so sind Geschichte und System der Steuern ziemlich leicht verständlich.

a) Das Steuermaß und die Verwaltung.

Mag man nun die Verwaltung betrachten wie man immer will, gewiß bleibt, daß sie eine Thätigkeit — die eigentliche Arbeit — des Staats ist, deren Aufgabe und Ziel doch schließlich in der Herstellung der allgemeinen Bedingungen für die Entwickelung seiner einzelnen Angehörigen liegt. Nun kann ich diese verwaltende Arbeit des Staats aus dem höhern Wesen des Staats oder der Einzelpersönlichkeit begreifen und wissenschaftlich behandeln, und so zu einer allgemeinen Staatswissenschaft gelangen, deren Wesen und Inhalt wir hier vorauszusetzen haben; wenn ich aber vom Standpunkte der Wirthschaft des Staats spreche, den

einzigen, den die Finanzwissenschaft festhalten kann, so muß ich das Princip des wirthschaftlichen Werthes auf die wirkliche Steuer anwenden. Danach ist jede wirkliche Steuer eine Ausgabe, die nur da wirthschaftlich berechtigt ist, wo ihr gegenüber eine Leistung steht, welche dem wirthschaftlichen Werthe der erstern, der durch die Leistung geforderten Verwendung, wenigstens gleich kommt. Thut sie das nicht, so ist das wirthschaftliche Bestehen des Staats mathematisch unmöglich, oder die Leistung selbst, die Verwaltung des Staats, hört ihrerseits auf; kommt aber der wirthschaftliche Werth der Verwaltung den auf dieselbe verwendeten Kosten mindestens gleich, so ist der Staat wirthschaftlich vollkommen berechtigt, die Verwendung für jene Leistung in der Gestalt der Steuern auch zu fordern; denn alsdann empfängt der Steuernde in der Verwaltung als wirthschaftlichen Werth zurück, was er in der Steuer hingegeben.

Es ist nicht möglich, die klare Logik dieses Verhältnisses zu verkennen, es ist aber auch nicht möglich, auf einem andern Wege zu einem Princip für das Maß der Steuer zu gelangen. Und daraus nun folgt das durchaus natürliche und einfache Princip des Steuerwesens für jenes Maß der Steuer: die Steuer muß so hoch sein, wie die Kosten der Verwaltung, welche durch sie getragen werden, denn sie ist wirthschaftlich begründet durch den Werth, den die letztere für den Steuerzahler hat. Das heißt, jede Steuer muß ihren Betrag durch ihre Verwendung in der Verwaltung wiedererzeugen — jede Steuer findet ihr richtiges Maß, indem sie durch die Verwaltung reproductiv wirkt. Das ist der positive Inhalt des Princips für jedes Steuermaß. Damit ist, um es noch einmal zu wiederholen, nicht das Wesen und Princip der Steuer, sondern das des Maßes derselben festgestellt; und dies ist so durchgreifend, daß die Consequenzen dieses Princips ganz unbestreitbar feststehen. Es folgt nämlich erstlich, daß, wenn jener Werth der Verwaltung nicht vorhanden ist, die Steuer selbst nicht mehr getragen werden kann und nicht getragen wird — sie vernichtet die Volkswirthschaft, und das Volk verarmt; die Mathematik der Volkswirthschaft ist hier unerbittlich; — zweitens, daß die Steuern nothwendig mit der allgemeinen Gesittung steigen; — drittens, daß die Geschichte der Höhe der Steuern in der Geschichte des Um-

fanges der Verwaltung liegt, und daß da, wo dies nicht der Fall ist, nur die irrationelle und werthlose Verwaltung das Steuermaß zu einem falschen macht. Allerdings aber ist damit nur das erste Moment des Steuerwesens gegeben.

Es ist der Hauptfehler in Held's werthvollem Werke, nicht erkannt zu haben, daß alle Verbindung der Steuer mit der Verwaltung **nur dann** in falschem Lichte erscheint, wenn man statt des Maßes das **Wesen** der Steuer durch den Bedarf der Verwaltung erklären will. Allerdings ist diese Unterscheidung bisher nie strenge durchgeführt, und die meisten Untersuchungen machen den Eindruck, als ob sie zwar das erstere begriffen, aber das zweite nicht verstanden hätten. Vielleicht daß auch ihm jetzt die obige Darstellung die Sache klar, und die Verständigung leicht macht; nur wird es schwer sein zu sagen, worin denn eigentlich die „herrschende Ansicht" besteht, mit der wir nicht übereinstimmen sollen; wenn eine solche überhaupt außerhalb des werthvollen Held'schen Werkes existirt, so wird sie es gewiß zu irgend-einer Definition oder einem positiven Standpunkt gebracht haben. Es bleibt uns nichts übrig, als dieselbe ergebenst zu erwarten.

b) Das Steuersystem und das Einkommen.

Da nun jede wirkliche Besteuerung auf diese Weise nur berechtigt ist durch ihre Reproductivität für die Einzelwirthschaft, so ergibt sich, daß das Steuerwesen die Steuer nur aus demjenigen nehmen kann, was sie indirect selbst erzeugt hat. Das aber ist das Einkommen. Jede Steuer ist daher eine Besteuerung des Einkommens, und das Maß des Einkommens wird somit für den Einzelnen zum Maße der ihn treffenden Steuer; oder, die Steuer muß nach dem **Einkommen des Einzelnen** vertheilt werden. Das ist das allgemeine Princip der Ordnung für alle wirklichen Steuern.

Wäre nun dies Einkommen ein in irgendeiner Weise bestimmt berechenbarer Betrag, so wäre diese Ordnung eine höchst einfache. Allein dieses Einkommen ist vielmehr ein beständiger **Proceß**; das Wort Einkommen bedeutet die in jedem Augenblicke des wirthschaftlichen Lebens sich vollziehende Bewegung, in welcher die Erzeugung in der Wirthschaft zur Verzehrung und Verbrauch, Verzehrung und Verbrauch wieder zur Erzeugung werden. Es ist absolut unmöglich, in irgendeinem Moment das Einkommen zu fixiren; ebenso wenig kann man den Betrag desselben in Geld feststellen. Einen solchen Betrag eines bestimmten Theils des

Einkommens nennen wir die Einnahme; jede Einnahme ist aber zugleich die Grundlage einer durch sie möglich gemachten Ausgabe, wie jede Ausgabe ihrerseits wieder sofort zur Einnahme wird. Es ist über diese Auffassung auch kein Streit vorhanden; daß dieselbe durch besondere Zusammenstellung der Begriffe von Production und Consumtion und durch mehr oder weniger glücklichen Gebrauch des Vermögensbegriffes oft verschieden erscheint und oft recht unklar wird, ändert die Sache nicht. Wir sagen daher, das Einkommen bedeutet den lebendigen Proceß des Güterlebens der Wirthschaft, dessen Inhalt in keinem Augenblicke fest oder meßbar ist.

Da nun aber die Steuer von der Wirthschaft getragen werden soll, und selbst ein Maß fordert und ist, so ist von jeher die Hauptfrage der ganzen Steuerordnung das Verhältniß dieser bestimmten und gemessenen Steuer zu jenem Einkommen gewesen. Aus dieser Frage ist dasjenige entstanden, was man wol das „Ideal der Steuer" (des wichtigen Maßes derselben) genannt hat, der Wunsch, in dem richtigen Maße des Einkommens das richtige Maß der Steuer zu finden; aber zugleich hat jenes nicht immer klar verstandene Wesen des Einkommens eben durch seine Unmeßbarkeit zwar der Theorie viel Stoff zu Abhandlungen, der Finanzwissenschaft aber nur wenig brauchbare Anhaltspunkte geben können. Darüber war man sich bald einig, daß die Steuer nur aus dem Einkommen gezahlt werden sollte; ebenso war es allen eigentlich unzweifelhaft, daß dies geschehen müsse, nicht weil überhaupt ein Einkommen da sei, sondern weil es durch die Verwendung der Steuer in der Verwaltung selbst erzeugt werde; allein da man dasselbe namentlich für den Zweck der Besteuerung nicht messen, und mithin die Ordnung des Steuerwesens nicht darauf zu bauen wußte, so mußte eine andere Grundlage gefunden werden.

Diese nun suchte man zuerst in dem Begriff des Reineinkommens, bei dem man merkwürdigerweise übersah, daß für Einkommen und Reineinkommen in Beziehung auf die Steuer gar kein anderes Motiv zur Unterscheidung vorliegt, als daß man das letztere messen kann, das erstere nicht. Diese Auffassung gehört den Franzosen und ihrer physiokratischen Schule; sie haben es zu einer förmlichen Tradition in der deutschen Theorie gemacht, daß man nur das Reineinkommen besteuern dürfe. Aber schon Adam

Smith fühlte richtig heraus — denn eine eigentliche Kritik oder Theorie kann man seine Auffassung doch nicht nennen — daß es weder motivirt noch möglich sei, das Maß der Steuer blos nach dem Reineinkommen zu bemessen; er stellte daher an die Stelle der physiokratischen Ansicht seine bekannten Regeln, deren Bedeutung eigentlich auf einem ganz andern Gebiete lag (s. unten). Seine wahre Welt lag für unsere Frage vielmehr darin, die Elemente des Einkommens in der Nationalökonomie überhaupt selbständig festzustellen. In der That war dies zwar keine Steuerlehre, wohl aber die erste Voraussetzung derselben, die man nur mit jener verwechselte, weil man sich über den Unterschied zwischen Staats- und Volkswirthschaft nicht klar war. Die deutsche Wissenschaft verband daher diese Gedanken Adam Smith's einfach mit der thatsächlich vorliegenden Steuerordnung, machte sich, wenn auch erst nach langem Kampfe, von der traditionellen Vorstellung los, daß die Grundlage der Besteuerung das Reineinkommen sei, und stellte den Grundsatz auf, daß, da das Einkommen selbst unmeßbar sei, die meßbaren Elemente desselben das Maß der Steuer bedingen müßten. So entstand das, was uns die heutige Steuerlehre charakterisirt; das System dieser Elemente des Einkommens ward zur Grundlage der Besteuerung, und damit war das Steuersystem gegeben, das die Arten der Steuern in den einzelnen, selbständig gedachten Factoren der Steuer, und das Maß derselben in dem annähernd berechneten Antheil derselben an dem Einkommen des Einzelnen sucht. Natürlich ging das nicht vor sich ohne viel Streit über Definitionen, und mit großer Schwierigkeit überwindet die strenge Staatswissenschaft auch in unserm Gebiete die angeborene Abneigung gegen einfache und klare Begriffsbestimmungen, die sich namentlich in dem Zurückfallen in die Discussion über das allgemeine Wesen des Einkommens äußerte. Im großen und ganzen aber scheint die Sache erledigt, und die drei großen Kategorien der directen, indirecten und der Einkommensteuer, gebaut auf die drei Elemente alles Einkommens, das Kapital, die Arbeit und die Individualität der Wirthschaft, dürften wol feststehen. Hier liegt daher wol weder für Theorie noch für Praxis die Frage der Zukunft; das, um was es sich handeln wird und schon jetzt ernsthaft handelt, ist vielmehr das Verhältniß des Maßes dieser drei Steuerarten zueinander, denn es ist der

ziemlich entschiedene Charakter der neuen Bewegung, das was am meisten zum allgemeinen Einkommen beiträgt, am wenigsten, und das was am meisten zum Einzeleinkommen beiträgt, am stärksten zu besteuern, d. h. das Maß der Steuer für Kapital und Individualität am höchsten, und das für die Arbeit am niedrigsten zu greifen. Wir nennen diesen Charakter den socialen Charakter der Besteuerung; es wird darauf ankommen, auch ihn in seiner historischen Bedeutung genauer zu bezeichnen.

So hat sich nun das gebildet, was die erste Grundlage einer wissenschaftlichen Behandlung des Steuerwesens ist, die Entwickelung der Forderung eines Maßes der Steuer zu einem wirthschaftlichen System der Besteuerung. Und jetzt blieb nur eins übrig.

Wir können es weder als einen Fortschritt betrachten, wenn man den Einkommensbegriff in der Finanzwissenschaft ventilirt, noch auch wenn man es unterläßt, klare Begriffsbestimmungen aufzustellen. Wenn wir übrigens von der Auffassung von Herrmann und Schmoller abweichen, so besteht dies nur darin, daß wir den Schwerpunkt des Einkommens in die, jeder Messung sich entziehende Bewegung desselben legen, und eben darum diesen Begriff für unfähig halten, der Besteuerung zum Grunde gelegt zu werden, während wir das große Verdienst beider Männer dankend anerkennen, die Factoren des Einkommens klar verstanden zu haben. Aber wenn das Gesammtleben zu einem Factor des individuellen Einkommens wird, und die Verwaltung diesem Gesammtleben doch sehr bedeutende und wirthschaftliche Leistungen darbietet, wie kam dann Held dazu, die „alte“ Ansicht abzuthun, daß die Steuer sich so weit möglich nach dem Maße dessen richten müsse, was die Verwaltung dieser Volkswirthschaft kostet? Daß wir nicht ausrechnen können, wieviel das genau für den Einzelnen ausmacht, wußten wir schon seit einigen Jahren; vielleicht aber hätte es sich der Mühe gelohnt, einmal zu untersuchen, ob das „Ideal“ der Steuer damit erreicht wird, daß man sagt: da z. B. die Rechtssicherheit für das Staatsbürgerthum an sich gleich viel werth ist, so ist der wirthschaftliche Werth dieser Rechtssicherheit auch gleich groß für einen Grundbesitzer von 10000 und einen von Einem Joch Land, und mithin sollte auch das Steuermaß für beide gleich groß sein? Und wenn das jeder Mensch für unverständig erklärt, und sich bei der vagen Vorstellung von einem „Opfer“ nicht recht behaglich fühlt, wird er da nicht zu dem einfachen Satze kommen, auf dem schließlich alle Maße der Besteuerung beruhen, daß der wirthschaftliche Werth der Verwaltungsthätigkeit, und mit ihr ihr Ersatz, die Steuer, steigen und fallen muß mit dem Maße der Quellen des Einkommens?

c) Das Recht der Steuer und die Geschichte des Steuerwesens.

Wenn es nun demnach richtig ist, daß, während die Steuer an sich mit dem Wesen des Staatsbürgerthums gegeben ist, die Besteuerung mit ihrem Maße aus der Verwaltung und mit ihrem Systeme aus der Volkswirthschaft entspringt, so ist es klar, daß das geltende Steuerwesen einer jeden Zeit durch das rechtlich geltende Verhältniß der einzelnen Klassen der Staatsangehörigen zu dieser Verwaltung und zu der freien Bewegung in der Volkswirthschaft erzeugt wird. So tief daher auch die Wissenschaft in das Steuerwesen eingreifen, und so hartnäckig auch gegebenes Interesse sich gegen neue Gestaltungen derselben wehren mag, so bleiben es dennoch die großen Gewalten, welche Verfassung und Gesellschaftsordnung der Staaten ändern, die zugleich über die Entwickelung des Steuerwesens entscheiden. Daher sagen wir mit Recht, es sei etwas anderes, den thatsächlichen Wechsel des geltenden Steuerwesens zu kennen, und die elementaren Gesetze zu begreifen, welche jenen hervorgebracht haben. Nun hat die Finanzgeschichte allerdings die Wissenschaft dieser Gesetze, die im Kampfe zwischen Staat und Gesellschaft das geltende öffentliche Recht erzeugen, vorauszusetzen; aber auch hier wird der große Lebensproceß des Ganzen die wahre Erklärung der Entwickelung seiner Theile, und es zeigt sich historisch, was organisch selbstverständlich ist, daß Geschichte und Gestalt des Steuerwesens nur eine Folge der Geschichte des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens, und nur durch dieses verständlich sind.

Erste Epoche.

Das grundherrliche und lehnsherrliche Abgabewesen. Die Regalien und die ständische Steuerbewilligung.

Es ist wol verstattet, mit Uebergehung des Steuerwesens der Alten Welt gleich bei der Geschichte der germanischen zu beginnen. In der That trägt nur sie den Keim des wahren Steuerwesens im Sinne unserer Staatsidee in sich.

Dennoch hat es lange — anderthalb tausend Jahre und länger — gedauert, bis sich in der germanischen Welt der ungeheure Fortschritt vollzogen hat, den wir als die Entwickelung der

durch die neuere Staatsidee und ihre staatsbürgerliche Gesellschaft gesetzten Steuer aus dem Abgabenwesen der alten Geschlechterordnung und ihrem machtlosen Königthum bezeichnen. Diese Zeit umfassen wir als die erste oder grundherrliche Epoche des Abgabenwesens. Sie ist bei beständig gleichem Charakter dennoch unendlich reich an Kampf und Wechsel.

Schon diese Epoche beginnt mit dem großen Gegensatz, der die ganze Geschichte beherrscht, und der alsbald auch seinen Ausdruck im System und Recht der öffentlichen Leistungen findet, dem Gegensatz zwischen der alten germanischen Geschlechterordnung und der jungen Staatsidee im Königthum.

Die Grundlage der erstern in dieser ganzen Epoche ist der specifische Begriff der Grundherrlichkeit, welche dem Besitzer des Grundes und Bodens zugleich den Besitz staatlicher Rechte durch den letztern verleiht. Die Grundherren sind damit die herrschenden Geschlechter; die Hintersassen sind die beherrschten. Jene beherrschen den Staat; für diese ist er noch nicht vorhanden. Damit entsteht ein doppeltes System von Pflichten und öffentlichen Leistungen. Die herrschenden Geschlechter sind die gesetzgebende und verwaltende Gewalt selbst, wie im Alterthum; sie leisten der Gemeinschaft nur persönlichen Dienst in Rath, Gericht und Heer; sie geben nichts und sie empfangen nichts. Es gibt für sie weder eine Abgabe noch eine Steuer; es wird zum Zeichen ihrer Freiheit, daß sie sie nicht zu geben schuldig, und daß sie somit Herren ihrer Grundherrschaft sind. Von einer staatlichen Verwaltung ist noch keine Rede; wer eine Steuer fordert, der erklärt eigentlich, daß das Recht auf ihren Besitz zweifelhaft, und daß ihre gesellschaftliche Stellung untergraben ist. Daher der Kampf gegen die „Steuer", an dem Karl I. von England unterging; daher die Erscheinung, daß Bodinus im 16. Jahrhundert sie noch gar nicht kennt, und Seckendorf sie im 17. Jahrhundert als ein „extraordinär Mittel" bezeichnet. Es gehörte eine Umgestaltung der ganzen Gesellschaft dazu, um dem Gedanken derselben Raum zu schaffen. — Unter jenen „Herren" entsteht nun das zweite System, der Leistungen der beherrschten Klasse. Noch ist, wie gesagt, der Staat für dieselbe nicht vorhanden; ihr Staat ist der Grundherr. Er hat daher die unbedingte Abgabengewalt, wo sie nicht durch einen Privatrechtstitel eingeschränkt ist, und diese Gewalt wird

in der rücksichtslosesten Weise von ihm ausgebeutet. Es ist ein trauriges Bild, das sich hier durch die Jahrhunderte hinzieht; die neuere Geschichte der Staaten Europas zeigt uns auf allen Punkten, wie diese grundherrlichen Lasten allenthalben um so schwerer werden, je weniger die Herren selbst dafür leisten. Allerdings treten neben den letztern allmählich die Städte, und in ihnen die Anfänge einer wirklichen öffentlichen Wirthschaft auf; allein wirklich freie Städte gibt es nur wenige, und selbst die sind Herren ihrer eigenen Hintersassen. Es ist wahr, daß sich hier und dort die formalen Ansätze der Steuern zu zeigen beginnen. Die Gebühren für die Functionen der herrschaftlichen Aemter stehen neben Frohnen und Zehnten, Rauchhuhn und Weiderecht als Andeutung der Grundsteuer, wenn man will, kann man in dem Besthaupt und der Gabella eine Erbschaftssteuer finden, in dem Mühlrecht eine Erwerbsteuer, in dem Schankrecht und der städtischen Accise eine Verzehrungssteuer, in der städtischen Vermögenssteuer eine Einkommensteuer; aber alle diese Lasten beruhen doch nicht auf dem Wesen der Steuer, sondern auf dem Grundrechte, und ihr Maß nicht auf der Verwaltung, sondern auf der Willkür des Herrn. Die Abgabe ist ein Zeichen der Unfreiheit; und so ist es klar, daß unter der alten Geschlechterordnung ein wahres Steuerwesen überhaupt unmöglich ist.

Dem gegenüber tritt nun der Staat, und beginnt auch auf dem Gebiete der öffentlichen Leistungen den Kampf mit der bestehenden Gesellschaftsordnung. Sein Vertreter ist das Königthum. Zwar kann dasselbe nicht damit beginnen eine Steuer aufzulegen; aber in einer fast wunderbaren Form bricht sich dennoch die Gewalt der Staatsidee auch hier Bahn. Ihr eigenthümliches Gebiet sind Begriff und das Recht der Regalien. Die Regalien sind ihrer Form nach königliche Rechte, ihrem Inhalt und Zweck nach sind sie die erste noch ganz rohe Ordnung der staatlichen Verwaltung in ununterscheidbarer Verschmelzung mit dem Beginn eines förmlichen Steuersystems. Nur findet dieses Steuersystem seine feste Grenze an dem obigen Princip der Grundherrlichkeit. Die Regalien umfassen alles, nur nicht die Rechte der Grundherrlichkeit; sie machen aus allem eine Einkommensquelle für das Königthum, nur nicht aus dem Ertrage des Grundes und Bodens. Dennoch kommt bald die Zeit, wo dieser Zustand nicht mehr

gehalten werden kann. Denn schon mit dem 16., entschieden aber mit dem 17. Jahrhundert beginnt das Königthum zu verwalten. Der Staat leistet für alle; daher müssen alle für ihn leisten. Jetzt ändert sich das alte System der lehnsherrlichen Rechte und Leistungen. Bisher hat der einzelne freie Mann dem Staate das Seinige durch persönliche Leistungen gegeben. Er ging selbst ins Feld, rüstete sich selbst, nährte sich selbst, trat selbst ins Gericht; von einem Gehalt oder einem Ersatz ist für ihn keine Rede; der Grund und Boden ist eben die Gegenleistung des Staats; der Besitz an Grund und Boden ist es, der die Verpflichtung zu den Leistungen begründet. Das ist das alte Princip, das in den Lehnsverträgen der Vasallen bestimmt formulirt ist. Man kann nun die Epoche der Regalität als die zweite Gestalt in diesem ersten Zeitraum bezeichnen; ihr folgt dann die dritte, welche den Uebergang zum staatsbürgerlichen Steuerwesen bedeutet. Denn allmählich genügen die Regalien nicht mehr. Zwei Dinge zwingen das Königthum, an eine regelmäßige und selbständige Einnahme zu denken; das ist das stehende Heer und das Beamtenthum. Beide zwingen dasselbe, anstatt sich mit den unsichern Regalien zu begnügen, an einen Beitrag des Grundes und Bodens zu denken. Das ist aber, nach dem alten Princip, nur auf Eine Weise möglich: Die Grundherrlichkeit muß freiwillig einen Beitrag zu dem Einkommen des Königs leisten. So entsteht das, was wir die „Steuerbewilligung" im engern und eigentlichen Sinne nennen. Wie ihre Grundlage und Ausführung wesentlich verschieden ist von dem Rechte, das wir als die Bewilligung des Budgets bezeichnet haben, setzen wir als bekannt voraus. Sie enthält keine Pflicht der Stände zur Bewilligung der Steuern, aber freilich auch kein Recht, die Verwaltung der Steuern zu controliren; sie ist keine dauernde Verpflichtung, aber freilich auch keine gesetzliche Vertheilung und Erhebung; sie hat keine bestimmte Summe, aber freilich steht sie auch in gar keiner Beziehung zu den übrigen Einnahmen des Königs. Jedoch ist es kein Zweifel, daß sie die historische Grundform der directen Steuer ist; mit ihr ist die Epoche der Abgaben zu Ende, und die der Steuer beginnt.

Der Gedanke, daß die öffentliche Leistung im Anfange auf einem Privatrechtstitel beruht, sowie der, daß ihre Grundlage wie bei den Regalien ein Privilegium der Krone sei, verschwindet

mehr und mehr mit der Vorstellung von einem lehnsherrlichen Königthum; die Wissenschaft und die Verwaltung beginnen der Idee des Staats ihren positiven Inhalt zu geben; ihnen folgt der Grundgedanke der jungen Staatswirthschaft. Jene alten Abgaben an den König sind allmählich nicht mehr seine Sonderrechte, sondern Rechte des Staats. Ihre Einnahmen werden daher, wenn auch im Anfange nur principiell, Einnahmen des Staats. Noch weiß man nicht, daß sie zum Theil indirecte Steuern enthalten; das hat sich zuerst klar herausgebildet im Zollregal und in den Monopolen. Allein den entscheidenden Uebergang zu der neuen Gestalt der Dinge bildet nun das Verschwinden der alten Landstände, das mit dem Anfange des 18. Jahrhunderts eintritt. Die Bewilligung der Steuern durch dieselben war bereits eine formelle; nach ihrem Wegfallen hielt das Königthum den Standpunkt fest, daß es auf die einmal bewilligten Steuern auch ein definitives Recht habe, und die Nichtberufung der alten Stände beseitigt das einzige Organ, welches gegen dieses Princip hätte Einsprache erheben können. So wird der oberste Grundsatz des lehnsherrlichen Abgabensystems gebrochen. Zugleich aber tritt der Gedanke auf, daß auch die Grundherren wenigstens einen Theil ihrer Abgaben von den Hintersassen nur als „Obrigkeit" verlangen dürfen, und daß diese Abgaben daher zuletzt doch auch „Steuern" sind. Zur rechten Geltung kommt dieses Princip noch nicht; aber der Anfang ist gemacht, und eine zweite Epoche beginnt.

Zweite Epoche.

Das staatsbürgerliche Steuerwesen und seine Principien.

Wir haben dieselbe die Epoche des staatsbürgerlichen Steuerwesens genannt. Das Wort drückt aber nicht blos einen bestimmten Begriff, sondern auch einen historischen Proceß aus.

Allerdings war das königliche Recht auf die Regalien und Grundsteuern seiner innern Natur nach von dem lehnsherrlichen auf Abgaben und Dienste tief verschieden. Allein sie hatten doch Eins gemeinsam. Sowol der Lehnsherr als der König gingen davon aus, daß die Höhe dieser Leistungen des Einzelnen wesentlich von ihnen selbst bestimmt werden könne; es war das eine der großen Anwendungen des öffentlich rechtlichen Princips jener

Epoche, das wir in der „Vollziehenden Gewalt" (Bd. I) als die Verschmelzung der gesetzgebenden und verordnenden Gewalt, und somit als das charakteristische Element der absoluten Monarchie bezeichnet haben. Während nun die Lehre vom öffentlichen Rechte sich mit dem rechtlichen Inhalte dieser Thatsache zu beschäftigen hat, tritt für die Staatswirthschaft ein anderer Gesichtspunkt ein. Das war der volkswirthschaftliche. Offenbar hatte nämlich, während der Begriff der Steuern gewonnen ward, das, was wir zum Unterschiede davon die Besteuerung nennen, seine wahre Basis verloren. Das war das Maß der wirklichen Steuer. Die gewaltige Entwickelung der stehenden Heere einerseits, und die Verschwendungen der Höfe andererseits ließen namentlich die Regierungen die Steuerkraft des Volks in einer Weise anspannen, daß durch die Steuer das ganze Reineinkommen der Bevölkerung absorbirt wurde, ohne daß die Verwaltung dem entgegen das Ihrige in entsprechender Weise geleistet hätte. Da traten nun die unabänderlichen Gesetze der Nationalökonomie in Kraft. Jede Wirthschaft bedarf des Reinertrags, wie in dem Begriffe jedes Gutes der der Wiedererzeugung liegt. Ohne dieselbe geht sie zu Grunde. Die Steuern aber nahmen den Einzelwirthschaften das reproductive Element, und der Volkswohlstand sank und zwar in dem Grade, in welchem die Regierungen mehr Steuern nahmen und weniger in der Verwaltung leisteten. So einfach die Sache an sich war, so dauerte es doch fast ein halbes Jahrhundert, ehe man zum Nachdenken über die tiefern Gründe dieser aus der Staatswirthschaft hervorgehenden Verarmung gelangte. Es war natürlich, daß das Nachdenken da zuerst entstand, wo das Unheil am größten war. Während in England die Volksvertretung das Volk gegen jene finanzielle Vergewaltigung durch die Staatsidee schützte, bot Frankreich auch hier das tief entgegengesetzte Bild dar. Hier blühte die Grundherrlichkeit in ihrer höchsten Entwickelung und ebenso die absolute Monarchie. Was die Seigneurs übrigließen, nahmen die Intendants des finances, namentlich seitdem nach Colbert's Sturz die Willkür statt der Ordnung und die Kriegslast statt des volkswirthschaftlichen Verständnisses zu herrschen begonnen. So entstand jener Zustand der Verarmung, den niemand schärfer bezeichnete als Vauban. Die erste Reaction dagegen war der Vorschlag desselben, eine einfache Steuer, eine

Dixme royale herzustellen, ein Vorschlag, dessen Object noch nicht die Steuer mit ihrem Wesen, sondern die Besteuerung und ihre Vertheilung war. Natürlich half es nichts, Symptome curiren zu wollen. Der Kern der Sache lag eben darin, daß die Abgaben an den König noch immer ebenso gut bloße Abgaben waren wie die grundherrlichen Lasten. Der erste Mann in Europa, der das Wesen des Uebelstandes begriff und die Sache bei ihrem wahren Namen nannte, war Montesquieu. Er erkannte zuerst, daß die Steuer eine Leistung des Einzelnen für eine Gegenleistung des Staats sei. Seitdem er den Satz aufgestellt, daß in der Steuer jeder einen Theil seines Vermögens hergebe, um den andern genießen zu können, hat man begonnen, über die Steuer nachzudenken. Allein freilich hat Montesquieu damit nicht das Wesen, sondern nur das Maß und das Recht der Steuer bestimmt. Und das genügte nicht; denn schließlich muß das große Princip aller Steuer über Maß und Recht entscheiden. Dem erstern wandte sich daher in der Mitte des vorigen Jahrhunderts die Arbeit Europas zu. Und hier entstehen nun zwei Richtungen, die wir als die volkswirthschaftlich-systematische, und die öffentlich-rechtliche bezeichnen müssen.

Die erstere knüpft allerdings an die schon selbständig gewordene Staatswirthschaft an. Eine Thatsache hatte im 18. Jahrhundert alle andern im ganzen Steuerwesen überragt und war für Regierer und Regierte gleich verständlich geblieben. Das war die, welche zuerst Quesnay formulirte in seinem bekannten Satze „Pauvre paysan, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre roi.“ Man sah ein, daß die Voraussetzung aller Macht der Staaten ihre Einnahme aus den Steuern, die Voraussetzung der Steuern aber der Reichthum der Bürger sei. (Vergleiche dazu die Angaben in der Einleitung). Damit erzwang sich die Nationalökonomie ihre Geltung für die Lehre von den Finanzen, und die Epoche beginnt, in welcher die Steuerfrage vor allem eine Frage der Volkswirthschaft wird, die volkswirthschaftliche Epoche des Steuerwesens. Es ist gar kein Zweifel, daß diese Epoche der Finanzwissenschaft die größten Dienste geleistet hat, und daß ihr bis auf die neueste Zeit alle Schriftsteller über das Steuerwesen angehören. Nur dadurch wird es möglich, den gemeinsamen Charakter dieser ganzen Zeit in wenige Worte zusammenzufassen, und jedem einzelnen Schriftsteller

seine Stellung in dieser großen Bewegung anzuweisen. Nur ist es bezeichnend, daß seit Quesnay und Adam Smith eigentlich weder die französische noch die englische Literatur irgendetwas von Bedeutung für das Steuerwesen geleistet hat. Die Steuerlehre ist eine specifisch deutsche Wissenschaft seit Justi, und dürfte es auch troß Parieu und Morton bleiben. Denn seitdem Justi die Finanzwissenschaft zum dritten selbständigen Theile der Staatswissenschaft neben Nationalökonomie und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft) erhoben, hat die deutsche Wissenschaft aus den Finanzen ein System gemacht, dessen gewaltige Bedeutung keine folgende Zeit wird verkennen können. Die Elemente dieses Systems sind einfach. Jede Steuer soll aus dem Reineinkommen gedeckt werden; die Steuer ist ihrerseits die wahre Basis der ganzen Staatswirthschaft; sie muß daher gründlich und auf jedem Punkte in innigster Verbindung mit der Nationalökonomie studirt werden. Allein sie ist und bleibt eine Last, und es kommt wesentlich darauf an, diese Last so zu vertheilen und zu erheben, daß sie dem Ganzen wie dem Einzelnen so wenig als möglich schade. Aus der Frage nach der zweckmäßigsten Vertheilung der Steuern entsteht dann das Steuersystem, an welches sich dann die Frage nach den einzelnen Steuern, ihre Elemente, ihre Geschichte und ihre rationelle Einrichtung anschloß; aus der Frage nach der Erhebung entsteht die Lehre von der Steuerverwaltung und ihrer zweckmäßigen Form. Während bei Soden noch das abstracte Moment vorwiegt, scheidet sich schon mit dem zweiten Jahrzehnt unsers Jahrhunderts eine zweifache Richtung in der Literatur. Die eine von Jakob, dann von Loß, Kraus, Rau und in neuester Zeit von Umpfenbach, Pfeiffer und Maurus vertreten, verbindet die Steuerlehre mit der Nationalökonomie, und sucht vor allem nach einem Systeme der Steuern und theoretischer Begründung und Beurtheilung der einzelnen Arten derselben; die zweite, an deren Spitze Malchus steht, dessen bedeutendster Nachfolger unzweifelhaft Hock ist, hat sich mehr der Steuerverwaltung zugewendet, und vortreffliche Monographien sind daraus hervorgegangen, die freilich ihren wesentlichsten Werth nur für Fachmänner haben konnten. Aber zwischen der geistigen Betheiligung des Publikums und der Finanzwissenschaft steht in dieser ganzen Epoche Eine große Thatsache, welche uns die fast wunderliche Erscheinung

erklärt, daß, während die Nationalökonomie mit jedem Tage mehr Raum und Theilnahme im großen Publikum fand, die Finanzwissenschaft durchaus als strenge Fachwissenschaft und ein dem Laien fast verschlossenes Feld betrachtet wurde. Diese Thatsache war der Mangel einer staatswirthschaftlichen Gesetzgebung gegenüber dem das ganze Gebiet der Besteuerung ausschließlich beherrschenden Verordnungsrecht der Regierungen, den man aus historischen Gründen als den Untergang des „Steuerbewilligungsrechts" bezeichnete. In der That aber bedeutete die Sache etwas anderes, und hier beginnt die zweite Richtung des vorigen Jahrhunderts.

Denn noch bestand der Entwickelung der Staatsidee gegenüber die alte Herrschaft der Geschlechterordnung. Ihr inneres Wesen war zu einer Tradition, aber aus der öffentlichen Stellung ihrer Häupter war ein Vorrecht geworden. Dies Vorrecht hielt an dem Satze fest, daß eine Abgabe ein Zeichen der Unfreiheit sei; man konnte die Herren mit Steuern belegen, und sie wichen der Gewalt; aber ein Recht dazu ohne ihre Bewilligung gab es für sie nicht. So hatte der Adel sich auf dem ganzen Continent den Grundsatz der Steuerfreiheit gewonnen, und solange dieser galt, war kein Steuerwesen möglich. An diesem Recht hatte weder die glänzende französische, noch die fleißige deutsche Schule zu rütteln gewagt. Hier ist es, wo es England gegeben ward, für Europa neue Bahn zu brechen. Adam Smith war es, der in seinen bekannten vier Grundsätzen das große Princip aufstellte, daß jede Steuer allgemein und gleich sein, das ist, daß es keine Steuerfreiheit eines bevorrechteten Standes geben solle. Das war es eigentlich, was Europa ihm hier verdankt; denn von diesem Punkt aus war der Weg zum Begriff und Recht des staatsbürgerlichen Steuerwesens ein naheliegender. Bis dahin war das Volk von seiner Finanzwissenschaft so gut wie gänzlich ausgeschlossen, und daher auch ohne Interesse für etwas, worauf es keinen Einfluß besaß. Die Steuern waren eine Last, bei der man nur das Gefühl hatte, daß man sie nicht beseitigen könne, und den Wunsch, sie so gering als möglich zu sehen. Das öffentliche Bewußtsein verhielt sich den Steuern gegenüber fast durchaus negativ, sodaß selbst in den freiesten Verfassungen zwar einzelne Steuern, niemals aber das Steuersystem eines Staats als Ganzes zur Sprache gekommen ist. Allerdings aber beruhte das

zum Theil auch wol darauf, daß seit dem Anfange dieses Jahrhunderts die Steuergesetzgebung eine durchgreifende und im großen und ganzen höchst rationelle Reform beginnt. Der Charakter dieser positiven Steuergesetzgebung des 19. Jahrhunderts ist ein ganz specifischer, und in der That hat kein anderer Theil der Verwaltung so mächtige und vorurtheilsfreie Fortschritte aufzuweisen als sie. Sie vollendet nämlich, was an vielen Punkten bereits im vorigen Jahrhundert begonnen ist; ihr großes Princip ist die Gleichheit der Steuer durch Aufhebung aller örtlichen Besteuerung und das System der staatlichen Steuern mit gleicher Steuereinheit, gleichem Steuerfuße und gleichem Steuerobject für alle Theile der verschiedenen Staaten. Allein das Entscheidende lag doch nicht in dieser Zweckmäßigkeit der neuen Besteuerung; der wahre Charakter des 19. Jahrhunderts war vielmehr der große Gedanke, Begriff und Recht der Verfassung auf die Staatswirthschaft im allgemeinen, auf die Steuern im besondern anzuwenden. Erst in diesem Princip erfüllt sich das Wesen der staatsbürgerlichen Epoche; dieselbe hat nicht blos die folgende vorbereitet, sondern sie ist zugleich die Zeit der organischen Steuergesetzgebung, die noch nicht abgeschlossen ist.

Es ist nun wahr, daß diese organische Steuergesetzgebung in Frankreich mit der Revolution beginnt, sich als allgemeines und einheitliches System auszubilden; aber im höchsten Grade bezeichnend ist es, wie dies dort mislingt. Nirgends hat es sich klarer gezeigt, daß man zwar Wesen und Recht der Steuer, nicht aber die Ordnung der Besteuerung durch den Begriff des Staatsbürgerthums entwickeln kann. Dies war Deutschland vorbehalten, das sich wie gesagt wenig mit der Steuer, aber viel mit dem Steuerwesen beschäftigt hatte. Hier steht dasselbe ganz ohne Zweifel an der Spitze der gesammten europäischen Besteuerung. Die große Steuerreform, bereits für die Grundsteuer im 18. Jahrhundert namentlich in Oesterreich angebahnt, kommt eigentlich zum Durchbruche mit der neuen Gewerbesteuer Preußens von 1810, der das Erwerbsteuergesetz Oesterreichs von 1812 folgt; die Zeit der großen Steuergesetzgebungen Preußens fällt in den Anfang der zwanziger Jahre, und hier wie in Oesterreich bildet sich somit ein ziemlich festes und klares System aus, das bei allen Mängeln im einzelnen doch den Grundsatz festhält, daß man neben Herbei-

ziehung aller Steuerquellen einerseits die möglichst allgemeine und gleiche Belastung aller Staatsbürger erzielen, und andererseits die Steuererhebung so leicht und einfach als möglich einrichten müsse. Es ist dabei keinen Augenblick zu verkennen, daß diese große Steuerreform in geradem Verhältniß zu der Machtstellung der Staaten Deutschlands steht, und zwar einfach deshalb, weil mit den steigenden Kriegsrüstungen die Geldbedürfnisse der Großmächte steigen, die Schulden, welche die Napoleonischen Kriege gebracht haben, gedeckt und verzinst sein wollen, und endlich die Administration eine im vorigen Jahrhundert nicht geahnte Thätigkeit entwickelt, die gerade bei den großen Staaten vom Centrum ausgeht, während sie in den kleinern theils den freien Selbstverwaltungskörpern der Gemeinden überlassen bleibt, theils von der in Deutschland trotz aller seiner Freiheitskriege noch immer in voller Blüte stehenden grundherrlichen Verwaltung festgehalten wird. Daher denn die charakteristische Erscheinung, daß in Deutschland die Steuergesetzgebung fast nur in den großen Staaten thätig ist, während in den kleinen Staaten eine ererbte Ordnung der Steuer fortbesteht, die in den bei weitem meisten Fällen gar keine theoretische Darstellung empfängt, und die andererseits so fest an traditionellen Namen und Einrichtungen hält, daß man ohne örtliche Kunde schwer im Stande ist, sich ein Gesammtbild zu verschaffen. Es wiederholt sich daher für die Finanzwissenschaft im allgemeinen und für das Steuerwesen im besondern, was wir in der Rechtswissenschaft und in der Verwaltung bereits so oft signalisirt haben. Es gab und gibt keine Darstellung des deutschen Steuerwesens, trotz des Reichthums der deutschen Steuerliteratur, und auch wir werden nicht im Stande sein, hier im einzelnen zu genügen, bis wir über alle Theile Deutschlands Werke haben wie die von Regenauer und Herdegen. Während unsere Theorie in den allgemeinen Gesichtspunkten sehr hoch steht, steht sie in der Kenntniß des positiven Steuerrechts sehr niedrig. Aber trotzdem ist es kein Zweifel, daß die gesammte Entwickelung von Einem Geiste durchweht ist, wenn es auch noch lange dauern wird, bevor das Steuerwesen des Deutschen Reiches, das sich neben das territoriale gestellt, sich über das letztere erheben und es einheitlich beherrschen wird.

Wir haben nun diese ganze zweite soeben charakterisirte Epoche

die **staatsbürgerliche** Steuerepoche genannt. Allein schon gegen das Ende dieser ganzen Epoche tritt nun die Richtung immer deutlicher hervor, die wir die **sociale** nennen, und deren Kern in unserer Zeit bereits den Kern aller Zweifel enthält, welche das Steuerwesen darbietet. Es muß verstattet sein, dieselbe hier so bestimmt als möglich zu bezeichnen. Denn man würde sich sehr irren, wenn man glaubte, daß dieselbe blos als allgemeine Abstraction verständlich würde, oder daß sie mit nichts zu thun hätte als mit der Besteuerung der kapitallosen Klasse. Im Gegentheil liegt der praktische Kern der Sache in der volkswirthschaftlichen Entwickelung, welche auch hier wieder der allgemeinen gesellschaftlichen Bewegung erst ihren concreten Inhalt gibt. Wir müssen daher den Gang der Dinge allerdings in seinen allgemeinen Umrissen hier darlegen.

Dritte Epoche.

Die sociale Gestalt der Steuerfrage. Die sociale Steuerfreiheit. Existenzminimum und progressiver Steuerfuß.

Die sociale Frage ist in ihrer allgemeinsten Gestalt die Frage nach den Bedingungen, unter denen die nichtbesitzende Klasse zur Basis aller persönlichen Entwickelung und aller öffentlichen Geltung, zum Besitz eines Kapitals gelangen kann. Diese Frage stellt sich die Weltgeschichte zuerst in der Französischen Revolution; von da an geht sie nicht mehr verloren, sondern breitet sich mit all ihren Consequenzen allmählich über ganz Europa aus. Sie erfaßt und durchdringt das ganze Leben der Welt; sie erscheint in jedem Gebiete desselben mit ihren ganz bestimmten Forderungen; unsere Sache ist es, ihre Wirkung im Steuerwesen zu charakterisiren.

Wir unterscheiden nun drei große Grundformen, in denen sich jenes Princip äußert. Wir können am besten sagen, daß die erste die rechtliche, die zweite die volkswirthschaftliche, die dritte endlich die eigentlich sociale Frage enthält.

Allerdings ist mit dem 19. Jahrhundert der alte Begriff und das alte Recht der Steuerfreiheit der Geschlechterordnung überwunden. Alle Klassen sollen Steuer tragen, und alle tragen sie. Allein mit der socialen Bewegung tritt nun eine neue Gestalt des alten

Begriffes auf; das ist die der socialen Steuerfreiheit. Es ist die Sache ernst genug, um sie näher zu betrachten; möge man uns daher verstatten sie hier und hoffentlich besser als früher zu entwickeln.

Die Gesellschaftslehre zeigt, daß jede Gesellschaftsordnung wieder in sich eine Ordnung der Klassen hat; es gibt eine herrschende, eine mittlere und eine niedere Klasse in der Geschlechter-, der ständischen und der staatsbürgerlichen Ordnung. Diese Klassenordnung ist absolut, d. h. es kann gar keine Gesellschaftsordnung ohne dieselbe gedacht werden. Nun aber wäre mit diesen absoluten Kategorien auch die Unfreiheit, die in ihnen liegt, eine absolute, wenn sie nicht durch das Element der ewig arbeitenden, nach ihrer Vollendung ringenden Persönlichkeit wieder aufgewogen würde. Diese ewige Arbeit der Persönlichkeit besteht darin, daß jeder Einzelne die Bestimmung hat, aus der niedern Klasse in die höhere aufzusteigen; und diesen niemals ganz ruhenden Proceß nennen wir die aufsteigende Klassenbewegung. Sie ist das freie, das unendliche Moment in der Geschichte; in ihr liegt das ewige Werden der Menschheit. Jedes Volk und jeder Staat ist daher nicht dadurch stark und frei, daß er keine Klassenunterschiede habe, sondern dadurch, daß jeder ihm Angehörige durch eigene Kraft diesen Unterschied für sich überwinden könne. Diese Möglichkeit ist die lebendige Kraft und Freiheit der Gemeinschaft.

Nun aber ist auch hier die erste und letzte Bedingung dieser aufsteigenden Klassenbewegung die Möglichkeit, zuerst eine wirthschaftliche Selbständigkeit zu gewinnen, dann aus derselben zur Kapitalsbildung fortschreiten zu können. Jeder Theil des Gesammtlebens in Wirthschaft und Recht, der damit in Widerspruch steht, erscheint daher in Widerspruch mit dem großen Princip der persönlichen Freiheit, das gerade durch seine Verbindung mit den Begriffen von Einkommen und Kapital das sociale Princip unserer Zeit heißt. Die große Frage der Gegenwart scheint also die zu sein, ob sich ein Punkt bestimmen läßt, auf welchem dieser sociale Proceß der aufsteigenden Klassenbewegung durch den Staat und seine Steuer gefährdet werden kann.

Offenbar nun kann, soweit es sich eben um Einkommen und Kapitalbildung handelt, dieser Punkt nur durch die Wirthschaftslehre angegeben werden. Die aber zeigt, daß der Proceß der

Kapitalbildung überhaupt mit all seinen Consequenzen, also vor allem mit der materiellen Sicherung der persönlichen Freiheit, erst da beginnt, wo das Einkommen die Fähigkeit gewinnt, in seinem Ueberschuß das Reineinkommen und damit das Kapital zu erzeugen. Solange dies nicht der Fall ist, ist von jener aufsteigenden Klassenbewegung keine Rede; im Gegentheil beginnt die wirthschaftliche Unfreiheit bei dem Maße des Einkommens, das dem nothwendigen Bedarf nicht genügt. Eine Leistung daher, die diesem Bedarfe noch einen Theil seiner Deckung durch Entziehung eines Einkommens nimmt, steht im directen Widerspruch mit der socialen Bewegung; der Staat aber, der sie fordert, tritt mit seinem eigenen höchsten Lebensprincip, der Freiheit seiner Angehörigen, in Widerspruch; er muß unbedingt jene Grenze des Einkommens irgendwo festsetzen, wo er sie mit seinen Forderungen, also wesentlich mit seiner Steuer, nicht mehr überschreitet; jedes Einkommen, das nur den nothwendigen Bedarf deckt, muß im Namen der Freiheit von der Steuer befreit sein; ein solches geringes Maß des Einkommens nennt man nun das Existenzminimum, und die Steuerfreiheit des Existenzminimums ist die sociale Steuerfreiheit.

Nun ist dies Princip ein an sich ganz richtiges, und ist in der That in jedem rationellen Steuerwesen auch möglichst streng durchgeführt. Nur hat dasselbe den Uebelstand, daß das Einkommen in den bei weitem meisten Fällen selbst nicht meßbar ist, und daß daher jene Grenze nur da gezogen werden kann, wo ein wirklich meßbares Einkommen nachweisbar erscheint. Nun aber kann man dasselbe nicht etwa blos nicht messen beim Einkommen aus Kapitalien (Actien u. s. w.), weil man nicht weiß, wie viel der Einzelne hat, sondern auch nicht bei dem Arbeitslohn, weil man nicht weiß, wie viel der Arbeiter erhält; es bleibt daher nur ein sehr geringes Gebiet jener socialen Steuerfreiheit übrig (Gehalte u. s. w.), welches allerdings zwar vollkommen motivirt, aber nicht fähig ist, die sociale Steuerfrage zu lösen. Es muß ein anderes Moment hinzukommen, das im Keime schon in dem Obigen liegt.

In der That nämlich ist der Factor, der jene freiheitliche Klassenbewegung erzeugt, in der persönlichen Arbeit gegeben. Die Arbeit ist es, aus welcher nicht blos das Einkommen, son-

dern mit ihm auch das Kapital und mit dem Kapital Selbständigkeit und Freiheit geboren werden. Wenn daher das große sociale Princip ein heiliges ist, so muß auch der Ertrag der Arbeit, der es verwirklichen soll, heilig sein; der Staat, der eine freie Gesellschaft will, darf diesen Ertrag nicht angreifen; auf ihm allein beruht der ewige Fortschritt der Menschheit. Die einzige Form aber, in welcher der Staat den Ertrag der Arbeit angreifen, das ist seiner Besteuerung unterwerfen kann, ist die indirecte Steuer. Die indirecte Steuer hat viel gegen sich und viel für sich; allein es scheint keinem Zweifel zu unterliegen, daß sie gegenüber der socialen Frage als eine durchaus falsche, eine im directen Widerspruch mit den höchsten socialen Principien stehende erkannt werden muß. Die Aufhebung der indirecten Steuer oder der Besteuerung der Arbeit erscheint daher als eine zweite, als die eigentlich volkswirthschaftliche Consequenz des hohen Standpunktes der freien gesellschaftlichen Entwickelung.

Nun ist das gewiß, daß diese Auffassung eine wohlberechtigte ist, solange es sich um denjenigen Ertrag der Arbeit handelt, der nicht mehr aus der innigen Verbindung derselben mit dem eigenen Kapitale hervorgeht. In der That ist dieser Ertrag das Existenzminimum der Arbeit. Aber ebenso klar scheint es, daß da, wo das eigene Kapital zu dem Ertrage der Arbeit beiträgt, eine Steuer wieder wohl berechtigt ist, insoweit sie denjenigen Ertrag trifft, der durch das eigene Kapital erzeugt ward. Steht das fest, so wird man sagen, daß allerdings der unbedingt nothwendige Bedarf der Arbeit nicht besteuert werden soll — Brot, Fleisch, Salz — daß aber alle diejenigen Gegenstände, deren Verzehrung erst durch Herbeiziehung des eigenen Kapitals ermöglicht werden, und die wir daher die Genußmittel nennen, der Steuer so gut unterworfen werden müssen wie das selbständige Kapital. Da nun aber hier eine äußere Grenze zwar nothwendig, aber doch sehr schwierig zu ziehen ist, so ist es diese Bestimmung der Objecte und des Steuerfußes der Verzehrungsgegenstände, welche den Inhalt der socialen Steuerfrage im Gebiete der indirecten Steuer bilden. Die Steuerlehre hat darauf zurückzukommen; klar ist, scheint uns, jedoch schon hier, daß es sich um eine Beseitigung der indirecten Besteuerung verständigerweise überhaupt nicht handeln kann, sondern nur um eine Begrenzung und Ordnung der-

selben im Sinne der socialen Entwickelung; daß es aber kaum thunlich ist, in ernsthaftere Discussion der Sache einzugehen, solange man statt des allgemeinen Begriffes nicht die des Objectes und des Steuerfußes zum Grunde legt.

Aber auch dabei bleibt das Kapital; und hier beginnt der eigentlich ernste Kampf der neuern socialen Richtung, der nicht lange anstehen wird, sein Gebiet auch über das Steuerwesen auszudehnen. Es liegt nahe, daß in der staatsbürgerlichen Gesellschaft das Kapital die Gütererzeugung und einen großen Theil der Ertragsfähigkeit beherrscht, und daß die Arbeit — oft in höchst ernster Weise — unter dieser Herrschaft leidet. Es ist daher erklärlich, daß die Einseitigkeit der socialen Bewegung das Kapital einfach negirt. Die höchste und letzte Form, in der dies geschehen ist, besteht bekanntlich darin, daß das Kapital, der Ueberschuß der Arbeit, als ein Theil und mithin als ein Eigenthum der letztern erklärt, und damit der Zustand, in welchem das Kapital von der Arbeit getrennt, selbständig zum Herrscher über die eigene Erzeugerin geworden, als ein tiefer Widerspruch, als ein tödlicher Feind der menschlichen Entwickelung stigmatisirt wird. Die Aufhebung jedes Einzelkapitals erscheint damit als die Zukunft der Menschheit, und die Gütergemeinschaft tritt an ihre Stelle. Die Form aber, in welcher das Steuerwesen dieser Zukunft vorarbeiten soll, ist eine einfache. Sie besteht darin, daß die Besteuerung des Kapitals in dem Verhältniß zunimmt, in welchem das Einzelkapital größer ist; wir nennen diesen socialen Grundsatz den p r o g r e s s i v e n S t e u e r f u ß (s. unten). In seiner letzten Consequenz ist derselbe die Aufhebung zunächst jedes Unterschiedes im Kapital, die schließlich nach der Natur des Kapitals die Vernichtung desselben zur Folge hat.

Es ist leicht verständlich, daß dieser progressive Steuerfuß den heftigsten Widerspruch erzeugt. Betrachtet man denselben aber genauer, so ergibt sich auch hier, daß man nur durch Unterscheidung der Wahrheit näher kommt. Das nämlich steht zuerst fest, daß das Kapital ebenso gut durch eine speciell auf die Kapitalbildung gerichtete Arbeit, die Sparsamkeit, Tüchtigkeit, den Unternehmungsgeist, erzeugt wird, w i e j e d e s a n d e r e P r o d u c t, und daß es daher genau dasselbe Recht haben muß, wie jedes andere Erzeugniß der selbständigen arbeitenden Persönlichkeit. Es ist

daher hier überflüssig, Recht, Function und wirthschaftlichen Werth des Einzelkapitals erst zu begründen; gewiß ist, daß eine Steuer, deren Schlußpunkt die Negation des Kapitals wäre, die Negation der Kapitalsbildung und damit die der selbständigen Persönlichkeit überhaupt enthalten würde. Nicht das also ist der Standpunkt, von dem man ausgehen muß. Wohl aber ist es gewiß, daß bei jedem Kapital die Kraft seiner Kapitalbildung mit seiner Größe wächst, und zwar bei gleicher Verwendung von Thätigkeit auf dieselbe, weil das Maß der Kraft, die Bedingungen seines eigenen Fortschritts zu erzeugen, mit seinem Umfange zunimmt, während das Bedürfniß seines Besitzes nicht in gleichem Grade größer wird. Wir haben dieses Gesetz an anderer Stelle das Größengesetz der Kapitalien genannt. Ist das aber der Fall, so ist diese durch die Größe des Kapitals gegebene Kapitalbildungskraft allerdings ein Object einer eigends für dieselbe berechneten Besteuerung, und zwar wird diese Steuer in dem Grade für jede Einheit geringer sein, je weniger derselben vorhanden sind, während sie naturgemäß mit der Zunahme der Einheiten steigen muß. Der progressive Steuerfuß ist daher an sich keineswegs unberechtigt; seine sociale und wirthschaftliche Gefahr beginnt aber stets auf dem Punkte, wo die Steuer die Aufgabe haben soll, statt der als selbständig neben dem Kapitalsertrage gedachten Quote der Kapitalsbildung das Kapital selbst zu treffen. Der progressive Steuerfuß hat zu seinem Object daher verständigerweise niemals den Ertrag, sondern nur denjenigen Procenttheil desselben, den man als specielle Kapitalbildungsrate bezeichnen darf. Und hier, glauben wir, liegt der große Fehler des bisherigen progressiven Steuerfußes, der auch uns bestimmte, ihn früher ganz zu verwerfen; schon hier dürfen wir aber bemerken, daß dieser progressive Steuerfuß bei allen directen Steuern unbedingt falsch, bei den indirecten nur im Gebiete des qualitativen Steuerfußes (s. unten) und nur bei der eigentlichen Einkommensteuer verwendbar ist.

Faßt man nun zusammen, was bisher über die sociale Epoche des Steuerwesens gesagt wurde, so ergibt sich als Gesammtresultat, daß es kein selbständiges eigenes System der socialen Steuer gibt, sondern daß das sociale Moment schließlich nur als eine allerdings tiefgreifende und bedeutsame Modification der Prin-

cipien und des Systems des staatsbürgerlichen Steuerwesens erscheint, die wiederum unzweifelhaft erst unserer Zeit gehört, und den tiefen Grundzug unserer ganzen Gesittung, das Streben nach Erhebung der niedern Klasse, auf dem Gebiete der Finanzwissenschaft bedeutet. Es ist damit gewiß, daß die wahre Zukunft der socialen Frage überhaupt nicht auf dem Gebiete der Finanzen, sondern auf dem der Verwaltung liegt; diese aber ist nicht der Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Da alle hier angeregten Begriffe und Fragen später selbständig zu beleuchten sind, so dürfen wir uns mit einigen Bemerkungen begnügen.

Anfänglich wurden die Steuern als eine außerordentliche Quelle der Staatseinnahmen betrachtet. Bodinus, „De republica", Buch 6, nimmt sie als „septimum genus conficiendarum pecuniarum et aerarii muniendi: si tamen civitatem undique circumsessam hostes sic teneant, ut superioribus quae dixi generibus frui non liceat, aut si qua vis major rempublicam oppresserit, tunc demum cives ipsos aerario succurrere oportet." Aehnlich Seckendorf, „Teutscher Fürstenstaat", Thl. 3, achtes Regal „Von der Landes Stewrbarkeit": „Die Stewren oder die also genente Anlage sind keine ordentliche gewisse Gefälle, sondern sind Extraordinär-Anlagen und Einnahmen, welche ihrer rechten Art und Gelegenheit nach freiwillig und als gutherzige Beisteuern gereichet werden." — Sie fielen daher ins öffentliche Recht; so bei Pfeffinger, „Vitr. illustr. III, 383. Erst als der Volkswohlstand an den Steuern zu Grunde ging, entstanden die ersten theoretischen Betrachtungen, verbunden mit scharfer Kritik des Bestehenden und organischen Vorschlägen zur Besserung, namentlich in Frankreich. Dahin gehören vorzüglich Boisguillebert, „Factum de la France" (1697), und Vauban, „Dixme royale" (erste Auflage 1707). Damit war die Bahn für die folgende Epoche geöffnet.

Diese beginnt mit der Vorstellung, daß die Steuer eine Leistung des Einzelnen für die durch den Staat gegebene Sicherheit sei. Montesquieu, „Esprit des lois", XIII, sagt: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement", woran sich sogleich das Princip schloß (Boxhorn, „Institutiones politicae", I, c. 10): In tributis aequalitatis maxime habenda ratio. Den ersten Anknüpfungspunkt aller rationellen Behandlung des Steuerwesens jedoch, den Begriff des Reineinkommens, fand erst die physiokratische Schule. Das war der entscheidende Schritt; die Idee der einzigen Steuer war nur ein vorübergehender Irrthum. Fast gleichzeitig mit diesem Princip stellte Adam Smith, a. a. O. (V, 7), die

vier Grundsätze für die Anwendung desselben auf (Verhältnißmäßigkeit, Bestimmtheit, Leichtigkeit der Erhebung und Billigkeit derselben), die in der That nicht so sehr im System des Steuerwesens als die erste Formulirung des staatsbürgerlichen Steuersystems waren, obgleich man bei ziemlich durchgreifendem Mangel historischen Verständnisses des Steuerwesens dies nicht erkannte. Diese Grundsätze wurden einfach beibehalten und sind auch in der neuesten Epoche bei J. Mill (V, c. 11) und Max Wirth (II, 347 fg.) wörtlich wiederholt. Damit war die praktische Richtung der rationellen Steuertheorie begründet; sie fand alsbald auf die einzelnen Steuern Anwendung, und zwar in der Form, daß man die Folgen jeder einzelnen Steuer für die Volkswirthschaft zu untersuchen begann, namentlich für den Grundbesitz und die Grundrente, in welcher Beziehung Ricardo mit großem Scharfsinne die Bahn brach („Principles", Kap. 8 fg.). Die theoretische Richtung fiel wie gewöhnlich den Deutschen zu, und zwar theils in weitläufigen Besprechungen des Rechts der öffentlichen Gewalt auf Steuern, theils aber in Untersuchungen über das Wesen derselben und über das wissenschaftliche System. Dies knüpft sich meistens an die Lehrbücher. Zuerst Justi's „Finanzwissenschaft" (mehr formelle Anordnung), dann Soden's „Nationalökonomie", III, 526, besonders aber Bd. V, wo in dem abstracten Gegensatz der „Staatsfinanz-Production" und „Staatsfinanz-Consumtion" jede Klarheit verloren geht. Die erste streng dogmatische Behandlung finden wir bei Jakob, „Finanzwissenschaft", mit großem historischen Blick (I, §. 11 fg.) und systematischer Eintheilung; doch noch immer festhaltend an der Idee, daß die Steuern erst eintreten, wenn Domänen und Regalien nicht ausreichen (§. 454). Er hat die Fragen über Recht und Verhältniß zur Nationalökonomie zuerst theoretisch klar, wenn auch etwa[illegible] flach formulirt (§. 456 fg.) und den Grundsatz festgestellt, daß „all[illegible]e Abgaben zuletzt vom Ertrage gezahlt werden müssen, wenn die Ur[illegible]sachen des Ertrags nicht geschwächt werden sollen" (§. 476), ein Sa[illegible], dessen Wichtigkeit niemand, auch nicht die Schule von Smith, vor[illegible]er ihm so bestimmt ausgesprochen und erkannt hat, denn Adam Smit[illegible]th spricht nur von den Einkünften im allgemeinen und stellt einfach di[illegible]ie Forderung auf Verhältnißmäßigkeit der Steuer zu den Einkünfte[illegible]en überhaupt. Seine wunderliche Vorstellung vom „abgeleiteten" Ein[illegible]n-kommen und dessen höherer Besteuerung (§. 500) ist der erste An[illegible]n-klang der socialistischen Richtung und daher trotz der Erklärung vo[illegible]en Malchus (I, 152) noch immer nicht ganz beseitigt. Man kann inde[illegible]eß Jakob als den Gründer der finanzwissenschaftlichen Dogmatik betrac[illegible]h-ten, während Malchus die Steuerlehre mehr vom Standpunkte d[illegible]er staatsmännischen Besteuerung behandelt. Rau's Werk ist auch hi[illegible]ier ausgezeichnet durch Reichthum an Notizen, Klarheit und Ordnu[illegible]ng im einzelnen, aber auch Mangel an systematischer Idee und Begri[illegible]ff. Hoffmann's „Lehre von den Steuern" (1840) ist eine der vorzü[illegible]g-

lichsten Monographien, welche die deutsche Finanzwissenschaft besitzt. Eine Menge von einzelnen Abhandlungen erscheint nebenbei, theils über das Steuerwesen im ganzen, theils über einzelne Steuern, ohne der ganzen Richtung wesentlich andern Charakter oder Inhalt zu geben. Ohne Zweifel hat aber die ganze Epoche zwei Dinge festgestellt. Erstlich hat sie die entscheidende Wichtigkeit des ganzen Finanzwesens zum Bewußtsein gebracht, was dann durch finanzielle öffentliche Publication aller Art immer mehr klar wurde; zweitens hat sie die innigste Verbindung des Steuerwesens mit der Volkswirthschaft und ihren Forderungen zu einem nicht mehr zu beseitigenden Princip erhoben.

Die neuere Literatur über das Steuerwesen ist daher in vielen Beziehungen bedeutender wie die frühern, doch ist ihr charakteristischer Grundzug die Richtung auf das Steuerwesen der einzelnen Staaten, während in der allgemeinen Theorie nicht besondere Fortschritte gemacht worden sind. Die bedeutendsten Arbeiten in diesem Gebiete sind die Werke von Hock für Frankreich, das sich namentlich durch die Beziehung auf die Administration auszeichnet, und Vocke für Großbritannien, das zugleich eine vortreffliche Geschichte der einzelnen Steuern in England enthält, zu welchem bekanntlich Gneist's Werke das Corollar bilden; bei Parieu, „Traité de l'impôt", mangelt es neben sehr geistreicher Behandlung an gehöriger Kenntniß fremder Steuersysteme. Für Rußland hat C. Walker in seiner „Selbstverwaltung des Steuerwesens" (1869) einiges Material gegeben und die Selbstverwaltung in Verbindung mit der Besteuerung gebracht. — Die sociale Seite der Steuerfrage hat unverkennbar zwei Stadien durchlaufen. Sie beginnt mit dem Zweifel an der Berechtigung des ganzen staatsbürgerlichen Steuerwesens und ist im Anfang wesentlich negativ gegen dasselbe. Zuerst hat das „Existenzminimum", vorzüglich seit Mill (B. V, Kap. 1) seinen Platz gefunden. Wirth, in seiner „Nationalökonomie" (B. II, Kap. 4), hat sie auf deutsches Gebiet verpflanzt, Umpfenbach, §. 54, und Pfeiffer (B. II, Kap. 6) haben den Gegenstand weiter behandelt, und Maurus, „Die moderne Besteuerung" (1870), hat leider durch Vermengung mit einer Menge von fernliegenden der innern Verwaltung und nicht der Finanzwissenschaft angehörigen Begriffen, sowie durch höchst unklare Begriffsbestimmung und Systematik die Frage auch nicht gefördert.

Das zweite Stadium charakterisirt sich durch das Verlassen der einfachen Negation und durch das Zurückgehen auf die Frage nach dem „Einkommen", in welcher nach Herrmann das Bedeutendste Schmoller geleistet hat; Held hat dann das „Einkommen" gründlich auf das finanzielle Gebiet übertragen, ohne doch in festen Begriffen von Steuerobject und Steuerfuß eine Basis, und in einem klaren System eine klare Anwendung zu finden. Was speciell den progressiven Steuerfuß betrifft, so war er vor 1848 auch in Deutschland gänzlich

unbekannt; denn die Klassensteuerfuße sind, wie z. B. bei der preußischen Klassensteuer oder der österreichischen Haussteuer, keine progressiven Steuerfuße, weil ihnen keine gleichen Einheiten zu Grunde liegen. Das Jahr 1848 hat ihn eingeführt; so in der sächsischen Gewerbe- und Personalbesteuerung, wo er ein Steuerfuß der Einkommensteuer ist, bei der österreichischen Einkommensteuer von 1849 in der 2. Klasse. Die französische Literatur hat diesen Steuerfuß hart beurtheilt: Parieu, „Théorie de l'impôt sur les revenus", S. 149; der impôt proportionel (zur Höhe des Einkommens aus der Steuereinheit) entspricht dem französischen Geiste als klar und einfach; der impôt gradué dagegen dem deutschen mit seinen „sentimentalen und vagen Bestrebungen". Daß diese sentimentalen und vagen Bestrebungen aus dem französischen Socialismus stammen, vergißt freilich Herr Parieu, dem hier und anderswo mehr Sachkunde und weniger Phrasen zu wünschen wären. Ebenso Léon Faudier, Passy und Puynode; Baudrillart sagt dagegen mit Recht, die progressive Steuer sei „nicht Gleichheit" (der Steuer), „sondern Gleichmachung" (des Kapitals); „auch wo sie mäßig ist, ist sie eine Strafe auf die Ersparnisse". Das ist alles sehr allgemein, denn es gilt ja auch von der Rentensteuer, die freilich auch in Frankreich fehlt. Vgl. Engel's, „Mittheilungen des Statistischen Bureau 1867", Nr. 45. Schließlich ist anzunehmen, daß Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 27 fg., die Absicht hatte, etwas über die Sache zu sagen. Vgl. auch Maurus, „Moderne Besteuerung", S. 226—228, der nur von der Höhe der Steuer bei der Lohnarbeit spricht, und S. 329, wo er den Steuerfuß mit dem Steuerbetrage verwechselt. So ist hier alles noch im Beginn.

Von ganz eigenthümlichem und hohem Interesse ist der Charakter des russischen Steuersystems und seiner Bewegung.

Rußland ist mit seinem ganzen Steuerwesen, ungeachtet der einzelnen Reformen auf diesem Gebiete, noch nicht von der grundherrlichen zu der staatsbürgerlichen Periode übergegangen. Bis jetzt gibt es noch privilegirte Stände (der Adel und die Geistlichkeit), die von directen Steuern befreit sind. Nach dem Wortlaute der veralteten Gesetzgebung gliedern sich die Unterthanen noch in zwei schroff geschiedene Kategorien: Steuer-(d. h. Directsteuer-)pflichtige (Bürger und Bauern) und Nichtsteuerpflichtige. Das Steuerprivilegium des Landadels hat seinen geschichtlichen Boden in diesem Jahrhundert vollkommen verloren. In der landesherrlichen Periode des allgemeinen Staatsrechts (im sogenannten patriarchalischen oder Lehnsstaate), das bis Anfang und in einigen Zügen bis Mitte und Ende des 18. Jahrhunderts sich in Rußland fortsetzte, mußte jeder Stand ihm speciell zugewiesene Staatslasten, Leistungen für das Gut des Landesherrn, der das Wohl des Staats allein repräsentirte, tragen; alle Klassen waren fast seine Leibeigenen und keine hatte persönliche Frei-

heit und Eigenthum. Die Bauern und die Bürger zahlten Steuern und verschiedene Naturalabgaben; der Adel mußte in der Armee und im Amte dienen. Noch Peter der Große zwang auf Grund dieses Princips die adelichen Söhne zum Staatsdienste, durch die härtesten Mittel. Nach dem Gesetze verloren die Edelleute alle ihre Standesrechte, wenn sie nicht eine bestimmte Zeit im Staatsdienste gewesen waren. Dieses Gesetz ward am Ende des 18. Jahrhunderts aufgehoben. Ein Stand nach dem andern wurde frei; der erste: der Adel, der letzte: die Bauern unter dem Kaiser Alexander II. (1861). Bis dahin waren die adelichen Landeigenthümer für die Zahlung der Steuern in ihren Gütern von ihren Leibeigenen gegenüber der Regierung verantwortlich; meistens entrichteten sie selbst die ganze Quote dieser Steuern, um sie später von ihren Leibeigenen zu bekommen. Bei Unglücksfällen bekamen sie diese Rückzahlung gar nicht. Seit der Befreiung der Bauern sind auch die Gutsbesitzer von dieser Verantwortlichkeit befreit worden. So kann man sagen, daß das Steuerprivilegium des Adels in der Wirklichkeit, in seinem volkswirthschaftlichen Wesen, erst jetzt entstanden ist. Die Regierung hat gleich nach der Befreiung der Bauern an die Nothwendigkeit der Steuerreform gedacht; viele Entwürfe sind da und in der nächsten Zukunft wird sie erwartet. Die Kopfsteuer der Bauern soll in verschiedene directe Steuern (Grund- und Klassensteuern), die alle Stände ohne Unterschied umfassen werden, umgestaltet werden. Das Privilegium, keine directen Steuern zu zahlen, ist das einzige Privilegium des russischen Adels, das noch geblieben ist, im tiefen Widerspruche mit dem gegenwärtigen Jahrhundert. Mit der Einführung der localen Selbstverwaltung sind alle Stände vor den örtlichen Steuern gleich, und der Adel zahlt diese Steuern wie die Bauern. Das Auffallendste, vielleicht allein dastehend in der Geschichte, ist, daß der Adel in allen Provinzialversammlungen (Landschaften) bei der Regierung um die Abschaffung seines Steuerprivilegiums petitionirt hat; bis jetzt stand er an der Spitze der Bewegung, ohne zu diesem Schritte durch Aufruhr oder Unzufriedenheit der untern Klassen (wie in Frankreich, 1789) genöthigt zu sein, und auch ohne für sich dadurch politische Vorrechte (wie in England) zu beanspruchen. Der Adel (der mittlere, landsässige Adel), der an der Spitze der örtlichen Verwaltung, als die gebildetste Klasse, steht und immer die Initiative jedes Fortschritts behauptet, hat auch diese Bewegung lebendig erhalten. Sie ist sehr energisch in der Presse und auf den provinziellen Landtagen vertreten. Diese Erscheinung ist echt national, die russische Geschichte kennt bis jetzt keinen Antagonismus und keine Gegensätze der Stände und Klassen. Die radicalsten Entwürfe für die Steuerreform (z. B. progressive Einkommensteuer) wurden von einigen Vertretern des Adels selbst vertheidigt. Bei dieser Frage, welche von den finanziellen Interessen dringend gefordert wird, tritt die Regierung in auffallen-

der Weise hinter einer Bewegung in den privilegirten Klassen zurück, die, obgleich sie darunter leiden werden, doch von dem begeisterten Bewußtsein der Gerechtigkeit getragen sind.

II. Die Besteuerung.

Begriffsbestimmung.

Wenn nun auf die dargelegte Weise das Steuerwesen als das Ergebniß eines großen historischen Processes und einer langen geistigen Arbeit, und damit als das entwickelte Princip der Steuer erscheint, so ist die Gesammtheit von Grundsätzen und Regeln, nach denen die Verwaltung der Steuern ihre Thätigkeit wirklich vollzieht, und somit die Steuer an die Gesammtheit der Staatsangehörigen vertheilt, dasjenige, was wir die Besteuerung nennen.

Wenn nämlich die Steuer der wirthschaftliche, in Geld bestimmte Ausdruck der Gemeinschaft des wirthschaftlichen Lebens von Staat und Einzelnen ist, in welchem kein Theil des Einzeleinkommens mehr ohne die Ausgabe des Staats, aber auch kein Theil der Ausgaben des Staats mehr ohne die Belastung des Einkommens der Einzelnen gedacht werden kann — wenn das Verständniß der Gesetze der Volkswirthschaft dies gegenseitige Verhältniß auf die Grundlage der letztern als eine gleichartige Verpflichtung aller zurückgeführt, und die gesellschaftliche Entwickelung die Steuerpflicht zu einer allgemeinen und zu einer gleichzeitig socialen Rechtspflicht gemacht hat, so ist damit jetzt nur noch eine Aufgabe übrig. Dieselbe besteht darin, für dies Steuerwesen und sein Verhältniß zu seinem eigentlichen Object, die Einzelwirthschaft, nunmehr das richtige Maß zu finden. Die Thätigkeit der Verwaltung, welche dies Maß sucht, und die Steuer nach dem gefundenen an die Einzelnen vertheilt, nennen wir die Besteuerung. Die Besteuerung fordert daher zuerst, daß die Verwaltung der Steuern sich über die Grundbegriffe und Grundsätze klar sei, nach welchen jenes Maß überhaupt gefunden werden soll, und die Darstellung dieser Grundbegriffe und Grundsätze bildet die Lehre von dem System der Besteuerung. Die Besteuerung enthält dann zweitens die Ordnungen und Regeln, nach denen

die Verwaltung bei der Ausführung der festgestellten Besteuerung zu verfahren hat, und diese sind ihrerseits das, was wir die eigentliche Steuerverwaltung nennen, während die Grundsätze, welche für den auch hier unausbleiblichen Wechsel in Besteuerung und Verwaltung gelten, die Steuerpolitik bilden.

Es ist ein ungeheuerer Fortschritt, daß wir in unserer Zeit gelernt haben, uns nicht mehr mit den allgemeinen Untersuchungen über das abstracte Wesen der Steuer, noch auch mit der bloßen Zusammenstellung der positiven Ordnung von Besteuerung und Steuerverwaltung genügen zu lassen. Es ist vielmehr als eine staatsbürgerliche Pflicht anzuerkennen, daß jedermann den großen innern Zusammenhang der Steuer und des Steuerwesens mit der Staatsidee und ihrer Arbeit wenigstens fühle, die Elemente der Besteuerung und der Steuerverwaltung aber kenne. Möchte das Folgende in möglichster Einfachheit dazu beitragen können.

A. Die Grundbegriffe der Besteuerung.

Das, was wir das System der Besteuerung nennen, gehört zu denjenigen Erscheinungen, bei denen es eine Geschichte gibt voll von Arbeit, Irrthümern und Erfolgen, obgleich wir sie nicht kennen. Der Werth dieser Erkenntniß erscheint aber darin, daß wir die eigenen Begriffe dadurch richtiger verstehen, weil wir sie als gewordene betrachten dürfen. Bei dem System der Besteuerung ist die Sache im allgemeinen einfach, im einzelnen wird wol kaum jetzt schon jemand im Stande sein sie genau zu verfolgen..

Die einfache Grundlage aller Steuer, die große Thatsache, daß das Einzeleinkommen zugleich ein Ergebniß der Leistungen der Gemeinschaft — des Staats und seiner Verwaltung — ist, erzeugt natürlich zuerst den gleichfalls einfachen Gedanken, die Steuer auf die natürliche Einheit der Einzelwirthschaft zu legen. Allein die große Verschiedenheit des Besitzes zwingt alsbald die erste große Unterscheidung in die Besteuerung hineinzubringen, und die Person als die allein gemeinsame Einheit desgleichen, das Vermögen dagegen als das Verschiedene der verschiedenen Steuer zu unterwerfen. Der Unterschied der Personal- oder Kopf- und der Vermögenssteuer ist daher der Beginn alles Systems der

Besteuerung. Allein das Vermögen ist doch nur der als fest oder ruhend angenommene Werth der Kapitalien, und das richtige Gefühl sagt, daß es sich bei der Besteuerung nicht um das feste Kapital, sondern um das Einkommen handle. Zu diesem Einkommen stehen aber die einzelnen Bestandtheile des Vermögens in sehr verschiedenem Verhältnisse. Es wird daher bald nothwendig, dasjenige im Vermögen zu bestimmen, was überhaupt an dem Einkommen Theil hat; und so entsteht innerhalb der ursprünglichen einfachen Vermögenssteuer das, was wir das Steuerobject nennen. Aber auch die Steuerobjecte sind sehr verschieden; es genügt für die Steuer nicht sie zu haben, sondern man muß sie auch messen, um aus dem Maße derselben das Maß der Steuer bestimmen zu können. Diese Messung ist anfänglich einfach, da sie nur Güter zum Object hat. Allmählich aber zeigt es sich, daß die eigentliche Quelle des Einkommens nicht das Gut, sondern die wirthschaftliche Kraft ist, die man auf sie verwendet; jetzt soll auch diese gemessen werden, und das fordert dann eine ganze Reihe von Begriffen und Regeln, sodaß aus dem ursprünglich einfachen Steuermaß ein System der Besteuerung mit den Grundkategorien von Subject, Object und Maß der Steuer geworden ist, das natürlich niemals ein ganz vollendetes sein kann. So ist jetzt das System der Besteuerung ein selbständiger organischer Theil der Besteuerungslehre, in welchem es noch nichts absolut Fertiges gibt, als die elementaren Kategorien, welche gleichsam die Logik der Besteuerung bilden.

Ich habe die Ordnung der frühern Auflagen verlassen, weil die folgende nicht blos richtiger, sondern auch klarer ist. Freilich gibt es kein System, das das Nachdenken überflüssig machen könnte, weil es keinen rechten Fortschritt gibt, ohne den Versuch, feste Begriffsbestimmungen zu erzielen. Hier ist unbedingt ein Fehler werthvoller, als das Vermeiden desselben durch allgemeine Redensarten. In diesem Sinne legen wir auch das Folgende vor.

1) Das Steuersubject.

Erst die Entwickelung des Systems der Besteuerung macht es möglich, den Begriff des Steuersubjects zu einer festen Kategorie in der Besteuerung zu erheben. Ebendeshalb darf man

schon hier jenes historische Element nicht übersehen; das Gegenwärtige ist die Ausbildung der geschichtlichen Entwickelung zum selbständigen System.

Die Geschichte des Steuersubjects ist in der That im engsten Raume zusammengedrängt die Geschichte der Steuer selbst. In der Geschlechterordnung gibt es eigentlich gar kein Steuersubject, denn es gibt keine eigentliche Steuer; nur der Unfreie zahlt Abgaben, und die Abgabe ist eben keine Steuer. In der Ständeordnung ist ein doppeltes Steuersubject vorhanden; zuerst die Stände als Körperschaft, die dem Könige gegenüber als das eigentliche Steuersubject auftreten, und auch allein als solches zur Steuerzahlung verpflichtet sind; dann aber das einzelne Mitglied der ständischen Körperschaft, das seinerseits nur den Ständen, nicht dem Staate zahlt. Allerdings enthalten die Regalien schon damals die indirecte Steuer, die sich über alle Angehörigen ausdehnt und sie daher auch zu Steuersubjecten macht; allein der Begriff der Steuer kommt auf dieselben noch nicht zur Anwendung. Erst mit der Unterwerfung der alten Stände tritt mit der Steuer auch der Begriff des Steuersubjects auf; hier aber ist es, wo sich die beiden Gruppen scheiden, die Steuerfreien und die Besteuerten. Die Steuerfreiheit enthält eigentlich nur ausnahmsweise die Befreiung von jeder Steuer, der Regel nach dagegen die Befreiung von der directen Besteuerung, oft auch mit gewissen Befreiungen von den Regalien verbunden. Jetzt gibt es daher zwei Arten des Steuersubjects, das theilweise und zuweilen befreite, und das zur Steuer verpflichtete. Diesen Unterschied hebt nun die staatsbürgerliche Gesellschaft auf; in ihr greift das Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit auch hier durch, und die Aufhebung der Steuerbefreiung erscheint als der Grundsatz, daß jeder Staatsbürger zugleich Steuersubject sein soll. Dies ist der Grundsatz, den man wol als den der „Allgemeinheit" der Steuern bezeichnet. Daß er nöthig war, ist nur historisch verständlich. Einmal aber anerkannt, wird aus ihm ein System der Steuersubjecte, dem die Unterschiede des Wesens, der Wirthschaft und der gesellschaftlichen Stellung in der Lehre von dem persönlichen, dem wirthschaftlichen und dem socialen Steuersubject zum Grunde liegen.

a) Die Staatslehre scheidet zwischen der Einzelpersönlichkeit, der Persönlichkeit des Selbstverwaltungskörpers, und der des

Vereinswesens. *Jede* dieser Formen der Persönlichkeit ist zugleich Steuersubject; allerdings in verschiedener Weise.

Die Einzelpersönlichkeit wird Steuersubject durch die Staatsangehörigkeit. Allerdings aber ist dieselbe keine einfache. Das Staatsbürgerthum als die volle Staatsangehörigkeit, *verbunden* mit Besitz und Aufenthalt, erzeugt das *volle* Steuersubject, das ist die Unterziehung unter alle drei Arten der Steuer, directe, indirecte und Einkommensteuer; die *wirthschaftliche* Staatsangehörigkeit, die durch Besitz und Erwerb gegeben ist, erzeugt die Unterziehung blos unter die *directen* Steuern (Grundsteuer und Erwerbsteuer); der bloße Aufenthalt dagegen macht den Einzelnen nur zum Steuersubject für die *indirecte* Steuer. Wird aber der Erwerb des Ausländers ein dauernder, während er für seine Person dem Auslande angehört, so ist durchaus kein Grund vorhanden, denselben nicht auch der Einkommensteuer zu unterziehen, und es der heimatlichen Regierung desselben zu überlassen, ihn seinerseits auch mit ihrer Einkommensteuer zu belegen. — Die Selbstverwaltungskörper sind Steuersubjecte in zweifacher Weise; *stets* durch ihren eigenen Besitz, so weit er Ertrag hat, unter Umständen durch die Einführung der *Repartitionssteuer*, bei der sich der Staat nicht an das einzelne Steuersubject, sondern an den Finanzkörper hält. — Was das Vereinswesen betrifft, so liegt der Qualität der Vereine als Steuersubjecte das System der Vereine im weitesten Sinne zum Grunde. Danach sind die *Gesellschaften* als wirthschaftliche Einheiten unbedingt Steuersubjecte in allen ihren Arten (Vereinswesen, S. 85 fg.); die Verwaltungsvereine dagegen scheiden sich auch in dieser Beziehung in die Klassen, die wir aufgestellt haben. Die Vereine für das geistige Leben (S. 118 fg.) sollen gar kein Steuersubject sein; die Interessenvereine (S. 161 fg.) nur, sofern sie etwas besitzen; die wirthschaftlichen Vereine dagegen sind Steuersubjecte für Besitz und Erwerb zugleich (S. 125 fg.), während die gesellschaftlichen Vereine wie die geistigen frei sind (S. 166 fg.). Die Frage, ob das Mitglied einer Gesellschaft für seinen Antheil noch Steuersubject (steuerpflichtig) ist, beantwortet sich einfach danach, ob die Erwerbsgesellschaft direct die Einkommensteuer *neben* der Gewerbesteuer zahlt oder indirect in derselben. Im erstern Falle ist der Actionär frei, d. h. nicht zum zweiten mal (individuelles)

Steuersubject. Thut sie es nicht, so wird er für die Einkommensteuer Steuersubject. Daher ist das erstere das entschieden allein Richtige, und aus vielen Gründen ist es auch zweckmäßig, statt durch den Einzelnen durch die Gesellschaft die Rentensteuer zu zahlen, wenn man überhaupt eine solche noch annimmt. (S. unten.)

b) Die wirthschaftliche Persönlichkeit wird zum Steuersubject, wo ihm die Einzelpersönlichkeit fehlt; für die Steuer ist alsdann die Wirthschaft oder Unternehmung das Steuersubject. Die praktische Bedeutung dieses Satzes beruht darauf, daß sich durch diesen Begriff einerseits das Steuerdomicil, andererseits auch die Form der etwaigen Execution bestimmt. Für diesen Begriff ist der Unterschied zwischen Einzelpersönlichkeit und Verein ganz gleichgültig; nur auf Einem Punkte wird er von Bedeutung, wo nämlich eine Unternehmung sich entweder durch mehrere Steuerkörper als Einheit hindurchzieht, wie die Eisenbahnen, oder wo sie Filiale hat. Der einfache, hier zur Geltung kommende Grundsatz ist dabei der, daß in beiden Fällen die Unternehmung als Ein Steuersubject betrachtet wird, soweit es sich nicht um die örtliche Besteuerung der Selbstverwaltungskörper handelt, also namentlich bei Erwerbsteuern. Im letzten Fall erscheint jeder Theil als Steuersubject. Nur ist es schwierig, im ersten Falle (Bahnen, Telegraphen, Kanäle u. s. w.) die Steuerobjecte zu bestimmen, welche diesem Steuersubject angehören. Kaum wird man dabei ein Princip finden, sondern die Sache auf dem Wege der Billigkeit ordnen müssen.

c) Von größerer Bedeutung ist der Begriff des socialen Steuersubjects. Derselbe enthält nichts anderes, als die Anwendung des Begriffes und Princips der socialen Steuerfreiheit auf den des Steuersubjects. Es ist nun schon oben die Grenze angegeben, bis zu welcher jenes Princip reicht. In specieller Anwendung aber auf die Körperschaften und Vereine wird man sagen müssen, daß da, wo solche allgemeine Persönlichkeiten ein Einkommen haben, aber nur zum Zwecke der Hülfe und Unterstützung der niedern Klasse durch geistige Thätigkeit (Bildungsvereine, Armen- und Krankenvereine), dieselben keine Steuersubjecte sein sollen, weil sie keinen Erwerb wollen. So wie sie aber die Hebung der niedern Klasse durch Erwerb — sei es eigener Erwerb mit Vertheilung, sei es gemeinsamer durch Association, sei es Hülfe durch Ersparniß, wie bei Consumvereinen — wollen, sollen sie Steuersubjecte sein;

nur muß es dabei der Finanzverwaltung überlassen bleiben, das Steuermaß so niedrig zu bestimmen, daß der sociale Zweck in keiner Weise dadurch geschädigt wird. Die Sache wird übrigens im Princip schöner sein als in der Wirklichkeit. Denn auch die gänzliche Befreiung wird die nichtbesitzende Klasse nicht von den Folgen des Gesetzes befreien, daß der Arbeitslohn sich stets nach den Gestehungskosten richtet, und daß er daher abnimmt, wenn durch die Steuerbefreiung Brot und Fleisch billiger werden. Hier liegt daher die Lösung der socialen Frage nicht.

Auf die Bestimmungen über das Steuersubject haben sich, soweit ich sehe, weder die Gesetzgebungen noch die Theorie eingelassen. Die obigen Kategorien dürften sich jedoch als maßgebend erweisen.

2) Das Steuerobject.

(Gut, Ertrag, Steuerquelle.)

Auch der Begriff des Steuerobjects ist kein einfacher und leidet keine einfache Definition. Er ist aber um so wichtiger, weil seine zugleich historische Entwickelung innig mit der des Steuermaßes zusammenhängt.

Ursprünglich, namentlich in der ersten Epoche, gibt es noch gar kein eigenes Object, sondern Person und Wirthschaft fallen zusammen, oder das Steuersubject ist zugleich Steuerobject. Erst mit dem Auftreten der Steuer beginnt die Scheidung, und zwar auf der einfachen Grundlage der Verschiedenheit der Güter in der Wirthschaft oder dem Einzelbesitz. Das Steuerobject wird zuerst der einzelne — meist gar nicht oder doch sehr ungenau — gemessene Grundbesitz (Hufe, Halbhufe, Stadthaus). Mit dem Auftreten der Verzehrungssteuer wird dann auch der Verzehrungsgegenstand Steuerobject; mit dem Zolle der Gegenstand der Einfuhr; aber noch immer ist ein einzelnes bestimmtes Gut Steuerobject. Man kann das die erste Gestalt desselben nennen. Erst mit dem 18. Jahrhundert, den gesetzlichen Steuern, beginnt der Gedanke, statt des Gutes vielmehr den Ertrag desselben zum Object der Steuer zu machen, und das Gut nur nach der Messung des Ertrages zum Grunde zu legen. Das war richtig; die Physiokraten brachten den Gedanken hinzu, statt des Ertrages den

Reinertrag als ausschließliches Object zu setzen, und die Deutschen folgten ihnen, obwol Adam Smith den Standpunkt nicht vertrat. Allein Reinertrag, ja selbst Ertrag waren nur bei wenig Gütern nachweisbar; man mußte daher im 19. Jahrhundert weiter gehen, allerdings ebenso wesentlich durch die Steigerung der Steuer als durch die Natur der Sache gezwungen. Fest stand, daß man ein Gut als solches nicht bestimmen könne, sondern nur seinen Ertrag; die fortschreitende Nationalökonomie zeigte, daß selbst da, wo ein Ertrag nicht direct nachweisbar ist, ein solcher indirect vorhanden sein müsse; so ward aus dem berechenbaren Ertrage die Ertragsfähigkeit zum Steuerobject, und diese Fähigkeit hieß dann, selbständig gedacht, die Steuerquelle. Folge war, daß alles, was auf diese Weise Steuerquelle sein konnte, Steuerobject sein mußte; und damit wird es nun nothwendig, für das Steuerobject einen neuen Begriff aufzustellen. Dieser nun geht wesentlich aus der Natur des Einkommens hervor; wir sagen demnach nach dem Obigen, daß jeder selbständig unterscheidbare Factor des wirthschaftlichen Einkommens — nicht mehr des Reineinkommens — im staatsbürgerlichen Steuerwesen als Steuerobject gilt. Die Reihe der Steuerobjecte ist damit keine abgeschlossene; wohl aber ergibt sich, daß die Steuerpflicht da aufhört, wo das Moment des Einkommens nicht mehr vorhanden ist, trotzdem daß ein Gut und selbst ein großer Werth vorhanden sein kann (Sammlungen, Schmuck u. s. w.). Gut und Steuerobject decken sich daher nicht mehr; wohl aber wird das Steuersubject zum Steuerobject, indem dasselbe durch seine wirthschaftliche Kraft Quelle des Einkommens wird; und klar ist endlich, daß es keine Steuerquelle mehr geben darf, die nicht zum Steuerobject würde. Das ist somit nicht mehr schwierig; allein jetzt entsteht die ernstere Frage, in welcher Weise das dritte Element, das richtige Maß der Steuer für diese Steuerquelle gefunden werden soll. Diese nun muß selbständig behandelt werden.

Es sind die Untersuchungen Herrmann's und Schmoller's, welche dieser — neuen — Auffassung zum Grunde liegen. Man wird das sogleich erkennen. Hätte nur Held seine Arbeit zu einem für die Finanzwissenschaft faßbaren Endergebniß zugespitzt!

3) Die Steuerbemessung und ihr System.

(Steuereinheit, Steuerkraft, Steuerfuß, Steuerbetrag, Steuervertheilung, die staatswirthschaftliche und die finanzielle Steuerbemessung.)

Die Steuerbemessung hat nun die Aufgabe, gegenüber dem allgemeinen Princip der Steuer und den allgemeinen Begriffen von Steuerobject und Steuerquelle das Maß der einzelnen Steuer zu finden. Mit ihr erst beginnt aus der Steuer die Besteuerung zu werden. Solange man daher nicht die Frage nach dem Steuermaß selbständig behandelt, bleibt jede Untersuchung wissenschaftlich vielleicht sehr wichtig, praktisch aber gewiß sehr werthlos.

Das allgemeine Princip des Steuermaßes ist nun gewiß sehr einfach. Eine wesentliche Bedingung für das Einkommen des Besteuerten bleibt die Leistung der thätigen Gemeinschaft des Staats. Das Maß der Steuer muß daher im allgemeinen gleich sein dem Werthe dieser Leistungen oder den Kosten der Gesetzgebung und Verwaltung. Allein es kommt jetzt darauf an, dies im einzelnen anzuwenden; und wir nennen die Lehre vom Steuermaß die Gesammtheit der Grundsätze, nach denen das Maß der Steuer für jedes einzelne Steuerobject bestimmt, und nach dieser Bestimmung an die einzelnen Wirthschaften vertheilt wird.

Diese Bestimmung nun geschieht ihrem Begriffe nach durch die Messung des Antheils, den jeder Factor des Einkommens an dem Gesammteinkommen besitzt. Offenbar muß nun dieser Antheil in der eigenen Ertragsfähigkeit des bestimmten Steuerobjects liegen. Will ich diese finden, so muß ich irgendeine Einheit haben, welche einer solchen Berechnung zum Grunde liegt. Eine solche Einheit des Steuerobjects nennen wir die Steuereinheit. Jede Steuereinheit hat daher in ihrer Ertragsfähigkeit zugleich das Maß ihrer Steuerpflicht, und erscheint daher jetzt als das gemessene Steuerobject und die gemessene Steuerquelle; oder wie wir sagen müssen, die Steuereinheit ist jetzt nicht mehr eine Gütereinheit, sondern eine Ertragseinheit. Diese Steuereinheit des Ertrages bildet somit die Steuerkraft der Steuereinheit. Von dieser Ertragseinheit — als Steuerkraft — wird nun derjenige Theil festgestellt, von dem man annehmen kann, daß er sich aus den Leistungen des Staats, sei es langsam, sei es schnell, gebildet hat;

am liebsten wird man dabei einen festen Procentsatz der gesammten Steuerkraft setzen; und dieser Procentsatz der Ertragsfähigkeit jeder Steuereinheit, oder ihrer Steuerkraft, nennen wir den Steuerfuß. Jede Steuereinheit, mag sie sein, welche sie will, hat daher ihren, nach ihrer Steuerkraft berechneten Steuerfuß, den man auch wol Steuersimplum nennt. Drückt man nun die Steuerkraft in Geld aus, und bestimmt demgemäß auch den Steuerfuß in einem bestimmten Geldbetrag, so entsteht der Begriff des Steuerbetrages; oder, jede Steuereinheit ist mit einem bestimmten Steuerbetrage belastet, der aus der Ertragsfähigkeit oder der Steuerkraft derselben hervorgeht.

Das nun sind die einfachen und zugleich absoluten Kategorien des angewendeten Steuermaßes oder der Steuerbemessung, die man wieder die Steuervertheilung nennt, insofern durch die Steuerbemessung jeder Einzelne seinen Steuerbetrag zu zahlen hat.

Alles das wäre nun sehr klar; aber es hat Eine große Voraussetzung; es ist die, daß man den Antheil der Verwaltung an dem Einzeleinkommen überhaupt messen könne. Und es ist ebenso klar, daß dies ganz unmöglich ist.

Die Besteuerung aber bedarf dennoch des festen Steuerbetrages für ihre Vertheilung. Sie muß daher den umgekehrten Weg einschlagen. Anstatt von der Frage auszugehen, wie viel die Verwaltung für die Ertragsfähigkeit leistet, muß sie fragen, wie viel dieselbe fordern muß, um überhaupt etwas leisten zu können. Damit verläßt sie das Gebiet der abstracten Theorie, weil diese ihr nicht bieten kann, was sie fordert, das Maß für den Werth der Verwaltung, und überweist diese Frage einem andern Theile des öffentlichen Lebensprocesses; sie selbst aber geht jetzt aus von Erforderniß der Verwaltung, und ihre Steuerbemessung und Steuervertheilung ist jetzt die Feststellung des Steuerbetrages für jede Steuereinheit nach dem Bedarf des Staates, und nicht mehr nach seinen Leistungen.

Aber gerade diese Steuerbemessung und Vertheilung muß doch wieder auf die Einheiten, die Kraft und den Fuß der Steuer zurückkommen, um den Steuerbetrag richtig bestimmen zu können, den nunmehr jeder zahlen muß, weil der Staat ihn fordert. Und da nun jene Elemente sehr verschieden sind, so wird die Be-

steuerung gezwungen, auch von ihrem Standpunkt aus in diese Verschiedenheit eine möglichste Einheit zu bringen. Das ist, sie muß streben, die Besteuerung zu einem System zu machen, um die Gleichheit der Steuer durch die Ungleichheit der Steuerbeträge für jede Steuereinheit nach ihrer Steuerkraft herzustellen. Zu dem Ende begnügt sie sich jetzt, indem sie das Verhältniß dieser Steuerkraft — Ertragsfähigkeit — zur Verwaltung zur Seite läßt, einfach jene an und für sich zu messen, und danach die Steuer zu vertheilen. Man kann demgemäß den ersten Standpunkt für die Steuerbemessung den staatswirthschaftlichen, den zweiten den finanziellen nennen. Die Kategorien der Steuerbemessung aber gelten für beide.

Nun wäre demgemäß dies finanzielle Steuermaß und seine Vertheilung wieder einfach, wenn eben nur für die Steuereinheit jener Ertrag selbst immer zu berechnen wäre, damit man den Steuerfuß auf diese Ertragseinheit legen könne. Allein es ergibt sich sofort auch für die finanzielle Steuerbemessung, daß dieses nur bei einer gewissen Klasse von Steuerobjecten möglich ist, während andere selbst den Begriff der Steuereinheit nur schwer zulassen. Hier beginnt daher das eigentliche Gebiet der Schwierigkeiten für die Steuerbemessung; allerdings strebt dieselbe danach, der systematischen Bemessung immer näher zu kommen, allein sie wird es niemals ganz vermögen. Dennoch muß sie ihre Aufgabe so weit thunlich erfüllen; und dazu ist es nothwendig, zunächst ein für alle Steuerbemessung gültiges allgemeines Princip aufzustellen. Dies nun beruht darauf, daß jedes Steuerobject — d. h. also jeder Factor des Einkommens — in Natur und Wirkung verschieden ist; es muß mithin jedes Steuerobject seine eigene Steuereinheit, seinen eigenen Steuerfuß und mithin seinen eigenen Steuerbetrag haben; und erst wenn diese so weit möglich feststehen, beginnt die Frage, ob der finanzielle Steuerfuß mit der wirthschaftlichen Ertragsfähigkeit oder der Steuerkraft in richtigem Verhältniß steht. Auf diese Weise ist das Steuermaß und das System seiner Kategorien doch zuletzt nur die formale Grundlage für das letzte Ziel, die Aufstellung des wahren Systems der Besteuerung. Um demselben so nahe als möglich zu kommen, muß demnach zuerst aus dem System der Steuermaße sich das System der Steuern ergeben, und erst an dieser kann sich dann

die Frage nach der Höhe der Steuern und den Grundsätzen anschließen, welche über die letztere entscheiden, oder nach der Steuerpolitik.

B. Die Elemente des Steuersystems.

Wesen des Steuersystems.

Es ist nun nach dem Obigen wohl einleuchtend, daß auch das beste System des Steuermaßes gerade vermöge der Natur der Steuerobjecte und ihrer Kraft und Einheit an und für sich nicht ausreicht. Sowie die Besteuerung auf den Ertrag zurückgeht, so muß die Besonderheit des Ertrages nothwendig eine Besonderheit der Besteuerung für jede Art des wirthschaftlichen Ertrages hervorrufen; erst durch das Verständniß des letztern wird das der richtigen Steuereinheit und des Steuerfußes möglich; und so ergibt sich das entscheidende Princip für das der Besteuerung zum Grunde liegende Steuersystem, daß die Arten und Formen des wirthschaftlichen Ertrages zum System der Steuern werden, indem nunmehr jede Art und Form ihre Einheit und ihren Fuß empfängt, um gerade vermöge der Besonderheiten derselben die Gleichheit der Steuer, das ist die Harmonie zwischen dem Maße, welches der Staat bedarf, und dem, welches jede Steuerkraft leisten kann, herzustellen. Das ist zunächst der Begriff des finanziellen Steuersystems, das sich aus der finanziellen Steuerbemessung, wie die Verwirklichung aus dem Princip von selbst entwickelt.

In der That aber zeigt sich sofort hier der innige Zusammenhang der Finanzen mit der Volkswirthschaft. Es ist gewiß, daß jener Ertrag — die Steuerkraft — in dem Maße mehr die Thätigkeit der Verwaltung fordert, in welchem er selber wächst. Das Verhältniß der Steuer zum Ertrage ist daher zuletzt stets ein Verhältniß des Ertrages zur Verwaltung; und so wird das finanzielle Steuersystem schließlich um so richtiger, je mehr es mit den Grundbegriffen der Staatswirthschaft in Harmonie steht. Das nun zeigt sich zuerst im formalen System der Steuern, dann in der Bestimmung des Steuerfußes, zuletzt aber auch in der Geschichte der Besteuerung.

Denn diese Geschichte der Besteuerung ist nichts anderes, als

die durch Verständniß und Unglück gleich sehr erzwungene Auflösung der ursprünglich einfachen Steuerformen in das durch die Grundbegriffe der Besteuerung gegebene System derselben. Daher denn ist es jetzt sehr leicht, die anfänglichen Formen der Steuern zu charakterisiren; die Schwierigkeiten beginnen erst bei der Motivirung des Steuersystems der staatsbürgerlichen Gesellschaft.

Die historischen Steuerformen, deren Begründung in den früher bezeichneten gesellschaftlichen Zuständen liegt, sind die Kopfsteuer, bei der das Steuersubject das einzige Steuerobject ist, und daher ein einfacher, aber zugleich willkürlicher Steuerfuß gilt, und die Vermögenssteuer, bei der nur die Güter Steuerobjecte sind, ohne daß sie zu einem Verständniß der Steuerkraft im Ertrage gelangt; meist fehlt sogar die Aufstellung einer selbständigen Steuereinheit, an deren Stelle gewöhnlich eine unbestimmte Schätzung tritt. Die sogenannten Personal- oder Personalerwerbsteuern sind nur unklare Verbindungen der Arten der directen Steuern; die einheitliche oder allgemeine Einkommensteuer ist ihrerseits eine theoretische Vorstellung, die darauf beruht, daß man entweder die Verschiedenheit der Steuerkraft der einzelnen Factoren des Einkommens, oder die Unfähigkeit jeder Wirthschaft ihr Reineinkommen, auch wenn sie es wollte, genau zu berechnen, nicht begriffen hat. Alle diese Erscheinungen haben in der That nur noch ein historisches Interesse. Der natürliche Entwickelungsgang sowol der Staats- als der Volkswirthschaft hat dagegen die drei großen Grundformen aller Steuern erzeugt, die zugleich die Elemente alles wirthschaftlichen Einkommens bedeuten und enthalten, die directe, die indirecte und die Einkommensteuer. Sie sind tief im Wesen der Volkswirthschaft begründet; aber das finanzielle Steuersystem faßt sie von einer ganz andern Seite auf als jene, und es ist daher die Aufgabe der Finanzwissenschaft, neben dem volkswirthschaftlichen speciell das finanzielle Wesen dieser drei Grundformen der Steuern darzulegen. Erst dann werden auch Politik und Verwaltung der Steuern zu ihrem praktischen Inhalt gelangen.

1) Die directen Steuern oder die Besteuerung des werbenden Kapitals.

Die directen Steuern bilden nun diejenige Art der Steuern, deren wirthschaftliche Grundlage der Theil des Einkommens ist, welcher durch das **Kapital** erzeugt wird. Die Aufgabe der directen Besteuerung besteht demgemäß darin, so weit möglich diesen Antheil zu messen, und ihn mit Steuerfuß und Steuerbetrag zu treffen.

Die Finanzwissenschaft hat daher den Begriff und das Wesen des Kapitals vorauszusetzen; sie bedarf beider nur insoweit, als durch sie eben jene Bemessung möglich und bedingt wird.

Nun zeigt die Volkswirthschaftslehre, daß wenn man das Kapital als die Summe von Bedingungen der Gütererzeugung — also nicht blos von sachlichen Gütern — erkennt, welche, selbst erzeugt, zur Wiedererzeugung durch die planmäßige Ordnung der Einzelwirthschaft bestimmt sind, diese Bedingungen theils in Sachgütern, theils in Werthen, theils in persönlicher Productionskraft bestehen, und daß man daher zwischen Güter-, Werth- und persönlichem Kapital scheiden muß. Allerdings kann keine Wirthschaft ganz ohne alle jene drei Formen des Kapitals bestehen; jede hat von allen wenigstens etwas; aber zur Production verhalten sie sich in sehr verschiedener Weise, und aus dieser ihrer Verschiedenheit geht nun auch die Besonderheit ihrer Bemessung für die Besteuerung sowol gegenüber den indirecten Steuern als im Verhältniß zueinander hervor.

Gemeinschaftlich ist ihnen allen — das ist dem Kapitale überhaupt — daß das letztere eine Productionsfähigkeit *an und für* sich besitzt, d. h. die Fähigkeit, Einkommen zu erzeugen auch ohne die individuelle Thätigkeit seines Besitzers. Gemeinschaftlich ist ihnen natürlich ferner, daß sie eben, weil sie vielfach nicht mehr von dem eigenen Besitzer, sondern von Dritten zur Production gebracht werden, und ferner weil sie, selbst dauernd, auch dauernde und das Gesammtleben der Wirthschaft umfassend auch ganz allgemeine Anstalten und Thätigkeiten der Verwaltung fordern, dafür auch einen höchst wesentlichen Antheil an dem Werthe dieser Thätigkeit haben, und mithin dieselbe auch mit einem wesentlichen Theile bezahlen müssen. Dadurch bilden sie die Grundlage der

ganzen Besteuerung; denn ihre Steuer ist eine zugleich gesicherte und regelmäßige, und da die Entwickelung des Gesammtlebens gerade für sie von ebenso großer als beständig wachsender Bedeutung ist, so ist es wohlbegründet, gerade sie zu der Tragung der Lasten in steigendem Grade heranzuziehen. Und deshalb sind die Grundsätze, welche für die directe Besteuerung gelten, von höchster Wichtigkeit, und müssen in voller Klarheit feststehen.

Diese nun beruhen darauf, daß die Messung ihres Antheils am Einkommen auf ihnen selber, und nicht auf der individuellen Anstrengung oder Fähigkeit dessen beruht, der durch sie producirt. Es ergibt sich daraus, daß auch die Steuer, welche von ihnen gefordert wird, gegen das aus ihnen in der Wirklichkeit erzielte Einkommen gleichgültig ist; daß jede Vorstellung, als handle es sich dabei gar um ein Reineinkommen, falsch ist, bedarf keines Beweises. Jede directe Steuer wird daher gezahlt, auch wenn gar kein Einkommen vorhanden ist; nur der Verlust der Substanz selbst kann von der Steuer entbinden. Um so wichtiger ist mithin das Princip der wirklichen Bemessung dieser Steuern.

Diese nun, da sie wie gesagt auf das wirkliche Einkommen keine Rücksicht nimmt, muß das, was sie besteuern will, durch die Natur des Kapitals, also durch seine selbständig gedachte und berechnete Ertragsfähigkeit messen. Um diese zu finden, muß sie zuerst das Kapital selbst, und dann erst dessen Ertrag der Bemessung unterwerfen. Auf diese Weise hat jede directe Steuer zwei Arten des Steuerobjects und der Steuereinheit. Die erste ist die Kapitalseinheit, mit der die Größe des einzelnen Vermögens, das zu besteuern ist, gemessen wird; die zweite ist die selbständig für jede solche Kapitalseinheit berechnete Ertragseinheit. Von dieser letztern Ertragseinheit wird nun, als der eigentlichen Steuerkraft des Kapitals, der Steuerfuß bestimmt, und wo das Kapital aus einer Vielheit von Kapitals- und somit Ertragseinheiten besteht, der Steuerbetrag durch Addition dieser Steuerfuße berechnet.

Demnach besteht finanziell das Wesen der directen Steuer darin, daß vermöge der obigen Grundsätze der Besteuerung der finanziell berechnete Ertrag als finanzielles Steuerobject von dem berechneten Kapital als der wirthschaftlichen Steuereinheit

geschieden, und der somit selbständig aufgestellte Ertrag das eigentliche Steuerobject, die Steuerquelle und den Steuerfuß enthält. Es ist damit der Unterschied von der indirecten Steuer schon hier klar, da bei dieser der Ertrag überhaupt nicht berechnet wird, und von der Einkommensteuer, bei welcher nicht der finanziell berechnete, sondern der wirkliche Ertrag die Steuerquelle bildet. Ueber diese Unterschiede kann kein Zweifel obwalten.

Wohl aber sind die directen Steuern keineswegs gleich; die Verschiedenheit der Elemente des Kapitals begründen zwei große Gruppen derselben, deren jede wieder ein eigenes Steuersystem bildet. Wir bezeichnen sie als die Ertragssteuern und die Erwerbsteuern.

Das finanzielle Wesen der Ertragssteuern besteht darin, daß bei ihnen auf die persönliche, erwerbende Thätigkeit — das thätig gewordene persönliche Kapital — keine Rücksicht genommen, sondern nur das Güter- und Werthkapital für sich in seiner wirthschaftlichen Ertragsfähigkeit berechnet wird. Bei ihnen tritt daher das Wesen der directen Steuer, die Scheidung der Gütereinheit von der Ertragseinheit als der eigentlichen Steuereinheit am klarsten hervor, und die Messung zum Zwecke der Besteuerung gewinnt dadurch eine Objectivität und Festigkeit, welche der Steuer, da sie ohnehin gegen das wirkliche Einkommen gleichgültig ist, wirthschaftlich den Charakter einer Hypothek gibt. Auf diesem Charakter derselben beruhen alle Folgerungen und Forderungen, die man an die Ertragssteuer knüpft, namentlich die Frage, ob es richtig sei, gegen den wirklichen Ertrag im Steuerfuß ganz gleichgültig zu bleiben. Die Beantwortung dieser Frage bildet den Uebergang der Lehre von den Ertragssteuern zur Einkommensteuer, die wir unten genauer darzustellen haben. Die Arten der Ertragssteuern sind nun die Grundsteuer, die Häusersteuer und die Rentensteuer.

Die Erwerbsteuer dagegen beruht darauf, daß hier das Kapital nicht mehr als ein selbständig wirkendes, sondern als ein durch die persönliche Thätigkeit zum Erwerbe gebrachtes angesehen und berechnet wird. Wir nennen die Formen, in welchen dies geschieht, wirthschaftlich das Gewerbe und das Unternehmen. Allerdings beruht nun das Einkommen in diesen Fällen wesentlich auf dem persönlichen Kapital, das ist auf den erworbenen Fähigkeiten.

Aber dennoch ist die Größe des Güter- und Werthkapitals auch für diese maßgebend; es braucht nicht bewiesen zu werden, daß das Einkommen im Gewerbe und Unternehmen mit der Größe dieser Kapitalien auch bei gleichem persönlichen Kapital steigt und fällt. Die Besteuerung muß daher vor allem zuerst diese Größe des gewerblichen Kapitals messen. Das nun ist aus einer Reihe von Gründen für Dritte, also auch für die Finanzen, nur möglich, indem man das Kriterium eines äußern Umfangs zum Grunde legt. Um aber hier zu einem festen Maße zu gelangen, kann man nicht mehr von einer Gütereinheit ausgehen; man muß vielmehr versuchen, jene äußern Merkmale des Umfanges in bestimmte Gruppen zu bringen, und dann die einzelnen Wirthschaften in diese Gruppen eintragen. Diese Gruppen nennt man nun am besten die Klassen, und damit ergibt sich, daß für die Erwerbsteuer in allen ihren Formen die Klasse zur Steuereinheit wird, und daß der Steuerfuß daher hier nach der Klasse bestimmt, ein Klassensteuerfuß ist. Dieser Klassensteuerfuß ist nun gerade wie der Ertragssteuerfuß der Ertragssteuer gegen das wirkliche Einkommen ganz gleichgültig; ob der Gewerbtreibende verdient oder nicht, er muß so gut zahlen wie der Grundbesitzer, denn auch hier ist der Ertrag vom Object geschieden und der Steuerfuß ist auf dem durchschnittlich und wahrscheinlich berechneten Ertrag des Kapitals in der Klasse als Steuereinheit basirt. So ist die Erwerbsteuer gleichfalls eine directe Steuer. Aber gerade bei ihr ist die Wahrscheinlichkeit einer großen Differenz zwischen dem finanziell berechneten und dem wirklichen Ertrag eine viel größere als bei der Ertragssteuer; und wenn schon bei der letztern die Einkommensteuer motivirt ist, so ist sie das in noch viel höherm Grade bei der Erwerbsteuer. Wir werden daher sehen, in welcher Weise die Besteuerung namentlich seit den letzten Jahrzehnten bestrebt gewesen ist, diese Aufgabe zu lösen. Die Arten der Erwerbsteuern nennen wir die Gewerbe-, die Unternehmungs- und die Verkehrssteuern.

So bilden nun die directen Steuern ein Besteuerungsgebiet für sich. Einen ganz andern Charakter haben die indirecten Steuern.

2) Die indirecten Steuern oder die Besteuerung der Arbeit.

Die indirecte Steuer beruht nun zunächst auf dem an sich einfachen volkswirthschaftlichen Grundsatz, daß die Arbeit die zweite große Quelle alles Einkommens ist, und daß andererseits die Verwaltung für die Productivität der Arbeit, oder des in der Arbeit thätigen persönlichen Kapitals große und unbedingt nöthige Leistungen bietet. Allein das Steuerobject der indirecten Steuer ist eben nicht die mit dem eigenen Kapitale verbundene Arbeit, sondern diese Arbeit als selbständig gedachter Factor des Einkommens. Daß sie das ist, ist gewiß; daß der Staat für diese, vom Kapital geschiedene, selbständige Arbeit mit seiner Verwaltung in stets wachsenden Verhältnissen eintritt, ist gleichfalls gewiß; und so hat sich der Gedanke leicht festgestellt, daß man diese selbständige Arbeit nicht blos besteuern könne, sondern daß man sie auch besteuern solle. Erst die neueste Zeit hat an dem letztern Satze zu zweifeln begonnen.

Zunächst nun fragt es sich, wenn man die Arbeit als solche besteuern will, wie man sie besteuern soll; das heißt, welche Gestalt bei ihr Steuersubject und Object, Steuereinheit und Steuerfuß annehmen. Allerdings treten nun hier ganz andere Grundsätze ein, wie bei der directen Steuer.

Es ist nämlich zunächst klar, daß die vom Kapital getrennt gedachte Arbeit überhaupt kein Steuerobject sein kann, so wenig wie die absolut kapitallose Persönlichkeit; und zwar formell schon deshalb nicht, weil sie nicht gemessen werden kann. Zum Steuerobjecte wird sie erst da, wo sie, und zwar wiederum vom Kapital getrennt, als ein meßbares Steuerobject erscheint. Das nun ist nur auf Einem Punkte der Fall, nämlich in der Consumtion, welche die Arbeitskraft braucht, um zu existiren. Das Steuerobject der Besteuerung der Arbeit wird damit zur Summe der Verzehrungsgegenstände der arbeitenden Persönlichkeit. Allein der Ertrag dieser Verzehrungsmittel ist unberechenbar, aus nahe liegenden Gründen. Es ist daher unmöglich, wie bei der directen Steuer im Steuerobjecte das Gut von seinem Ertrage zu scheiden und durch die Messung des erstern zu der des letztern zu gelangen. Die indirecte Steuer muß daher die Ertragsfähigkeit ihres Güter-

objects als unmeßbar ganz beiseite lassen, und das Gut selbst während seiner Verzehrung als Steuerobject setzen, messen und besteuern. Das ist der formelle Unterschied zwischen directer und indirecter Steuer. Aber bei aller formalen Unterscheidung ist ihrem Wesen nach die indirecte Steuer der directen in Einem Hauptpunkte gleich. Denn auch die indirecte Steuer ist gegen den wirklichen Ertrag der in ihrer Consumtion besteuerten Arbeit ebenso gleichgültig wie die directe gegen den wirklichen Ertrag des Kapitals. Ob die Person arbeitet oder nicht, ob sie mit der Arbeit etwas verdient oder nicht, ist durchaus indifferent für die erste Form der indirecten Steuer, deren Object nur der Verzehrungsgegenstand ist; sie tritt mit dem Augenblicke des Consums selbst ein, wie die directe mit dem Dasein des Kapitals. Das nun ist formell wieder sehr einfach; allein es ist klar, daß es ebenso wenig eine von dem Kapitalbesitze absolut zu scheidende Arbeitsfähigkeit, als eine durch den Kapitalbesitz nicht beeinflußte Verzehrung gibt. Es ist daher auch klar, daß der Verzehrungsgegenstand selbst in Art und Werth niemals blos durch die Arbeit an und für sich, sondern ebenso sehr durch den Kapitalsbesitz des Arbeitenden bestimmt wird, und daß es daher ebenso wenig eine einfache Verzehrungssteuer geben kann, als es eine einfache Kapitalsteuer gibt. Vielmehr erzeugt nun jenes Verhältniß zum Kapital zwei große Grundformen des Consums, an welche sich die beiden Grundformen aller indirecten Steuern anschließen, die wir am besten als die Verzehrungs- und die Genußsteuern bezeichnen können.

Das Object der Verzehrungssteuer nämlich ist die Gesammtheit aller derjenigen Gegenstände, welche zur Erhaltung jedes persönlichen Lebens nothwendig sind. Als solche bezeichnen wir die Pflanzen, die thierischen und die elementaren Nahrungsmittel (Brot, Fleisch, Salz); dann Wohnung und Feuerung nebst dem Licht. Für eine solche Verzehrungssteuer ist daher unbedingt jedes Individuum Steuersubject; sowie dieselbe eingeführt ist, ist sie vollständig gegen die Ertragsfähigkeit der Arbeit so wie gegen alle Verhältnisse des Individuums gleichgültig; und eben darin liegt der Grund, weshalb die neuere Zeit aus der absoluten Verzehrungssteuer die bedingte gemacht hat, das ist diejenige, welche eine Ertragsfähigkeit der in den Verzehrungsgegenständen besteuerten

Arbeit fordert und von da aus zu ihrem Zweifel und ihren Versuchen zu einem System der Verzehrungssteuer gebaut hat.

Wesentlich anders ist das Verhältniß der Genußsteuer. Ihre Basis ist der Gedanke, daß der höhere Preis der Mittel für die Befriedigung des Genusses eine höhere Ertragsfähigkeit gewisser Arbeiten voraussetzt, welche wieder stets durch den höhern Grad der Civilisation bedingt ist, zugleich aber auch von dem Besitze eines großen Kapitals abhängt. Daraus entspringen die tiefgehenden Unterschiede zwischen ihr und der Verzehrungssteuer, und es hat zur Unklarheit über die ganze Frage nach der indirecten Steuer sehr viel beigetragen, daß man diesen Unterschied nicht formulirt hat. Derselbe erscheint durchgreifend sowol bei dem Steuersubject als dem Steuerobject, und erzeugt damit die Fragen, welche auf diesem Gebiete unsere Zeit beherrschen.

Die erste dieser Fragen ist nämlich die, ob die vom Kapital wirklich und durchgreifend geschiedene Arbeit denn auch wirklich ein Einkommen erzeuge, das sie nicht selbst in ihrer Verzehrung wieder aufhebt. Ist dies nämlich der Fall, so hat sie eigentlich keine Steuerkraft, und wenn ich sie trotzdem zwinge Steuer zu zahlen, so muß ich entweder das physische Arbeitskapital des Arbeiters angreifen — die Ernährung wird schlechter und die Kräfte verlassen ihn früher — oder aber er überwälzt einfach den Steuerbetrag als Steigerung des Lohns auf das Kapital, für welches er arbeitet. Die Logik schon dieser wirthschaftlichen Sätze ist unabweisbar; ernster noch ist die sociale Wahrheit, daß jede Besteuerung der rein physischen Arbeitskraft die ersten Anfänge der Kapitalbildung und damit das Lebensprincip der gesellschaftlichen Entwickelung vernichtet. Unbedeutend ist dagegen das Argument, daß die Besteuerung der Verzehrung den Besitzenden nicht höher trifft als den Nichtbesitzenden; denn auch der letztere arbeitet in seiner Weise physisch, und die Verzehrungssteuer soll eben nur jene physische Arbeitskraft zur Steuerquelle haben; die erwerbende Kraft des Kapitals wird ja ohnehin in den andern Steuern getroffen. Die obigen Gründe dagegen lassen in der That nur einen Schluß zu — das ist der, daß die Verzehrungssteuer als Besteuerung der unbedingt nothwendigen Nahrungsmittel — Brot, Fleisch, Salz — aufgehoben werden sollte, und auch aufgehoben werden wird (s. unten).

Wesentlich anders gestaltet sich die Sache bei denjenigen indirecten Steuern, welche wir die Genußsteuern genannt haben. Denn diese beginnen auf dem Punkte, auf welchem neben der Person auch das Kapital in die Verzehrung hineintritt. Ihre Aufgabe ist es, diejenigen Gegenstände zu bestimmen, bei denen dies der Fall ist, um an sie den höhern Steuerfuß anlegen zu können. Das Mittel zur Lösung derselben besteht darin, daß der Genuß theils in der Substanz selbst, theils aber auch in der Qualität derselben gefunden wird; die Schwierigkeit dagegen wieder theils in der Messung dieser Qualität, theils in der Durchführung der wirklichen Besteuerung, theils aber in der Sache selbst, indem dem einen Theile der Bevölkerung oft das schon als bloßes Nahrungsmittel gilt, was für den andern ein Genuß ist. Hier erscheint daher bei völliger Uebereinstimmung in der Sache selbst die größte Verschiedenheit in der Ausführung, und in keinem Punkte weichen die Steuergesetzgebungen so weit voneinander ab als hier. Immer aber werden sich alle einschlagenden Erscheinungen auf den Satz zurückführen lassen, daß die Genußsteuer als die wahre indirecte Steuer auf die Besitzenden erscheint, während das Steuersystem derselben theils nach den Objecten und ihren Einheiten, theils nach den Forderungen der Steuerverwaltung das bei weitem schwierigste und vielgestaltetste Gebiet der Besteuerung ist.

Dieses nun erscheint schließlich alles ziemlich einfach, solange man sich auf den Standpunkt der reinen Volkswirthschaft stellt. Allein es ist auf der andern Seite nicht zu verkennen, daß die Verwaltung mit jedem Jahrzehnt einen mehr socialen Charakter annimmt, das heißt, daß ihre Leistungen mehr und mehr die Sorge eben für die kapitallose Arbeit enthalten. Dadurch nun wird die bisher rein mechanische Arbeit werthvoller, und das Einkommen aus derselben steigt durch das, was die besitzende Gesammtheit dafür leistet. Das höhere Wesen aller Wirthschaft aber fordert, daß es eben keinen Erwerb geben soll, der keine Gegenleistung findet. Daher denn trotz der obigen Grundsätze der Versuch, das Einkommen auch der kapitallosen Arbeit der Besteuerung zu entziehen; aber nicht mehr durch die Steuer auf die Nahrungsmittel, welche ja auch die ganz arbeitslose Existenz mit der arbeitenden gleichmäßig trifft, sondern durch eine Steuer auf die wirthschaftliche Persönlichkeit des Arbeiters, bei der nun auch die in

der Verschiedenheit der Arbeit liegende Ertragsfähigkeit derselben in Berechnung kommt. Daraus ist das entstanden, was wir die **Klassensteuer** nennen. Bei der Klassensteuer ist das Steuersubject zugleich Steuerobject, die durch Arbeit erwerbende Person; allein die Steuereinheit ist hier nicht mehr wie bei der Kopfsteuer das Individuum, sondern eben die Klasse, und der Steuerfuß ist ein Klassensteuerfuß, den wir den **Verzehrungs-Klassensteuerfuß** zu nennen haben. Es ist selbstverständlich, daß diese Klassensteuer, da sie auf diese Weise die eigentliche Verzehrungssteuer ersetzt, auf das ganze System der Genußsteuer gar keinen Einfluß übt, während sie andererseits in der Durchführung große Schwierigkeiten bietet. Aber erst wenn man sich über diese Steuerform klar ist, kann man das System der indirecten Steuern nunmehr als das der Verzehrungs- **oder** Klassensteuer und der Genußsteuer bestimmen.

So stehen nun diese beiden Grundformen fest; und jetzt wird es darauf ankommen, die dritte wichtige, aber auch schwierigste, die eigentliche Einkommensteuer, zu charakterisiren.

3) Die eigentliche Einkommensteuer.

Sieht man bei der Einkommensteuer vor allem von dem Namen ab, der ein sehr unglücklicher ist, da schließlich jede Steuer eine Einkommensteuer ist, und stellt man dann das Wesen der Steuer den beiden eben gesetzten Grundformen der Besteuerung zur Seite, so läßt sich das, was wir die Einkommensteuer nennen, in Begriff und Function leicht bestimmen.

Directe wie indirecte Steuer nämlich gehen vermöge ihrer ganzen Ordnung davon aus, daß sie einen Ertrag ihrer wirthschaftlichen Steuerobjecte berechnen und annehmen, welcher an sich gegen das von denselben erzeugte wirkliche Einkommen **gleichgültig ist**. Beide setzen als Steuereinheit zuerst eine Gütereinheit, und für dieselbe entweder eine finanziell berechnete (directe Steuer) oder eine fast willkürlich geschätzte (indirecte Steuer) Ertragseinheit, nach der sie den Steuerfuß bestimmen. Nun aber ist das wirkliche Einkommen wol in der ganzen Welt stets ein anderes als das auf diese Weise angenommene finanzielle. Jede Besteuerung, die nur directe oder indirecte Steuern kennt, bleibt

daher gegen die Wirklichkeit, ja sogar oft gegen die Billigkeit zurück; in der That muß man sagen, daß jede solche Besteuerung selbst ihrem Princip nach falsch ist, weil sie weiß, daß es einen großen Theil des Einkommens gibt, der durch sie sogar gesetzlich unbesteuert bleibt, obgleich er ebenso sehr wie alle andern auf den Leistungen der Verwaltung beruht, und daher dieselbe Pflicht zur Steuertragung hat wie jene.

Allerdings streben nun die directe wie die indirecte Besteuerung danach, dem wirklichen Ertrage in ihren Berechnungen immer näher zu kommen. Aber es ist überflüssig, erst begründen zu wollen, daß dies Ziel unerreichbar ist; schon darum, weil bei der genauesten Berechnung der Wechsel des wirklichen Einkommens stets ein viel rascherer ist, als es der des Steuergesetzes je sein kann. Jene Besteuerung reicht daher nicht aus. Das Princip des ganzen Steuerwesens muß unbedingt fordern, daß es noch eine dritte Grundform der Besteuerung gebe, welche den Unterschied des finanziellen Ertrages und des wirklichen Einkommens principiell und für jeden einzelnen Fall einer, der directen und indirecten möglichst gleichartigen Besteuerung unterziehe. Diese dritte Grundform ist die (eigentliche) Einkommensteuer.

Demgemäß sind Princip und Aufgabe der Einkommensteuer an sich sehr einfach, und in der That, wie wir sehen werden, wenn auch nicht immer von der Theorie, so doch von dem natürlichen Verständniß der guten Finanzverwaltung anerkannt. Ihre Schwierigkeit liegt nicht in jenen Punkten, sondern in ihrer praktischen Ausführung. Diese aber hat zwei wesentlich verschiedene Wege vor sich. Wir glauben nicht zu irren, wenn wir im großen und ganzen den ersten als das englische, den zweiten als das continentale Princip der Einkommensteuer bezeichnen.

Steht es nämlich fest, daß es dem Obigen gemäß bei der einfachen directen und indirecten Besteuerung ein unbesteuertes Einkommen gibt, so wird stets die volkswirthschaftliche Frage die sein, welcher Factor dasselbe erzeugt, die finanzielle die, welche Art der Messung für dieselbe die richtige ist.

Offenbar ist nun die erzeugende Kraft, aus welcher das verschiedene Maß des Einkommens bei gleichem Kapital an Geld, Gut und wirthschaftlicher Bildung und bei gleicher Verzehrung

hervorgeht, eben die Individualität der Wirthschaft, welche theils und zwar namentlich bei dem Erwerbe eine persönliche, theils und namentlich beim Grundbesitz eine sachliche (günstige Lage, Zusammenliegen u. s. w.) ist. Allerdings können auch zufällige und vorübergehende Ursachen vorübergehenden Wechsel im Gesammteinkommen einer Wirthschaft erzeugen; wesentlich aber bleibt es immer die individuelle wirthschaftliche Kraft und Tüchtigkeit, welche Gut, Geld und Bildung erst zur Verwerthung bringt und Einkommen aus ihnen schafft. Dasselbe Gut, dasselbe Gewerbe ist in dieser oder jener Hand ein viel oder ein wenig ertragsfähiges. Daß diese Differenz aber eine Steuerquelle ist, ist keinem Zweifel unterworfen. Die Frage ist nur, wie sie gemessen werden kann. Und hier beginnen jene zwei Principien sich geltend zu machen.

Es ist unmöglich, die Individualität als solche zu messen. Ich muß sie bei ihrer Wirkung, dem von ihr erzeugten Einkommen fassen. Dieses aber hat eine zweifache Gestalt. Es erscheint entweder als das Gesammteinkommen der als eine Einheit aufgefaßten Wirthschaft, oder als das (individuelle) Einkommen der einzelnen Arten des Kapitals. Im ersten Falle ist dann das Steuerobject die einheitliche Wirthschaft und die Steuerquelle ihr Gesammteinkommen, für welche die Einheit in einem festen Geldbetrage (Pfund Sterling), und der Steuerfuß in einem Procentsatz dieser Einheit (Schilling, Denier) besteht. Im zweiten Falle wird das Gesammteinkommen in seine einzelnen Elemente aufgelöst, und als ein wechselndes Einkommen der einzelnen Steuerquellen betrachtet, sodaß jede einzelne Steuerart dadurch die Fähigkeit gewinnt, je nach den besondern Ergebnissen ihrer Steuerquelle oder ihrer Ertragseinheiten zu steigen. Es folgt daraus, daß im ersten Falle die Einkommensteuer als eine selbständige Steuer erscheint, für welche dann ein eigenes Steuerobject, das Gesammteinkommen gefunden werden muß, das einer eigenen Berechnung unterliegt, während im zweiten Falle die Besteuerung des Einkommens als eine Erhöhung der directen und der indirecten Steuer, und zwar wesentlich als eine Erhöhung des Steuerfußes derselben erscheint, sodaß es hier sehr wohl denkbar ist, daß eine Steuer auf Grund besondern Einkommens aus ihrer Steuerquelle erhöht wird, während die andern gleichblieben oder

gar erniedrigt werden. Die Grundformen aber, in denen das Princip der Einkommensteuer bei den einzelnen Steuerarten durchgeführt wird, können wir schon hier, wie wir glauben, klar genug bezeichnen. Diese Steuer erscheint bei den Ertragssteuern in der Form der Repartition, bei den Gewerbsteuern in der Schätzung, bei den Klassensteuern in der Verbindung mit der Einkommensteuer, und bei den Genußsteuern als qualitativer Steuerfuß. Alle diese Formen werden unten ihre besondere Beachtung finden.

Hält man nun diese wesentlich verschiedenen Formen der Besteuerung des Einkommens im obigen Sinne fest, so wird es leichter verständlich, wie es geschehen konnte, daß man gerade über die Einkommensbesteuerung so viele und zum Theil so unklare Ansichten vorfindet; theils weil man nicht gesehen hat, daß der Ausdruck „Einkommensteuer" nicht adäquat ist, da sie eigentlich Gesammteinkommensteuer heißen sollte, theils weil man die obige Steigerung der einzelnen Steuerfuße nicht als das erkannte, was sie ist, als eine Form, dies Gesammteinkommen wenigstens in seinen einzelnen Factoren zu treffen. Freilich gehört zu dem ersten die Erkenntniß, daß das Gesammteinkommen etwas Specifisches, und nicht auf den organischen, sondern den individuellen Momenten der Wirthschaft Beruhendes ist, zu dem zweiten ein klares und ausreichendes Bild des Steuersystems; zu beiden aber das Verständniß des Grundzuges der Geschichte des Steuerwesens. Denn in der That ist diese letztere in ihrem größten Theile nichts als der in den verschiedensten Gestalten durchgeführte Versuch, durch irgendeine Art der Einkommenbesteuerung das System der directen und indirecten Steuer zu vollenden.

Es ist daher nothwendig, auf diesen Gang der Entwickelung einen Blick zu werfen.

Die systematische Auffassung der Steuern hat nicht nur keine Fortschritte seit hundert Jahren gemacht, sondern man muß gestehen, daß die neuesten Arbeiten dieselbe vielmehr oberflächlich behandeln und hinter frühern Werken darin geradezu zurückstehen. Jakob, „Finanzwissenschaft", I, §. 514, steht allerdings noch auf dem ganz formalen Standpunkte der äußerlichen Anordnung, ohne über das Wesen des Unterschiedes der Steuerarten nachzudenken; Hoffmann dagegen („Lehre von den Steuern", 1840) scheidet zuerst wissenschaftlich: „Steuern vom Besitze sind directe, Steuern von den Handlungen sind indirecte

Steuern." Daneben fühlt er schon den Unterschied der Einkommensteuer von beiden (S. 69 u. 73 fg.). Bekanntlich hat dann Rau, eigentlich im Anschluß an Jakob, dessen formalen Standpunkt er widerlegt, den Unterschied von Schatzung und Aufwandsteuer aufgestellt, der gänzlich unbrauchbar, aber dennoch vielfach beibehalten ist (I, §. 293), während die bedeutendere Anregung von Prittwitz („Theorie", S. 192; Unterschied der Productionssteuern von den Consumtionssteuern) verloren ging, da niemand ernsthaft über die Sache nachdachte. Dann die Neuern wie Hock, „Abgaben und Schulden", 1803, mit seinen drei „Ursteuern" und ihren „Surrogaten", oder Umpfenbach, der ohne Kritik Rau's Kategorie annimmt (§. 65) oder Pfeiffer, der dasselbe thut, und dabei die einzige geistvolle Begründung des Unterschiedes der directen und indirecten Steuer von Hoffmann, deren wir eben erwähnt, gerade so wenig kennt wie Prittwitz oder Stein („Staatseinnahmen", Thl. II, S. 70 fg.) oder Maurus, der zur Beleuchtung des Systems überhaupt nicht gelangt, haben nichts Beachtenswerthes geliefert so wenig als Bergius, der sich bei seiner Zerfahrenheit um solche Dinge überhaupt nicht kümmert. Es ist übrigens ein Beweis von der großen Unvollkommenheit unserer „Staatswissenschaften", daß weder die „Staatslehren" noch selbst die Encyklopädien sich im geringsten auf solche Dinge wie das Steuerwesen einlassen. — Held's Arbeit würde eine ganz andere Bedeutung gewonnen haben, wenn er dieselbe Schärfe auf die Grundbegriffe der Steuern verwendet hätte, die er für die Untersuchung des Einkommens bewiesen hat. Nun bleibt auch er bei der Herrmann-Schmoller'schen Auffassung des letztern stehen, nach welcher das letzte, für die Besteuerung ganz unentbehrliche Moment der Individualität der Wirthschaft und daher auch des Einkommens fehlt. Gerade die Steuerlehre beweist, daß hier, und wol nur hier, der Mangel jener Auffassung zu suchen ist.

Selbstverständlich werden nun die obigen Begriffe bei den einzelnen Steuern einer genauern Betrachtung unterzogen. Dabei gestehen wir ganz offen, daß auch unsere Darstellung in der frühern Ausgabe keineswegs die gerade hier so nothwendige Einheit und Klarheit besaß; vielleicht daß es uns jetzt besser gelungen ist, den Gegenstand zu erfassen.

Charakter des Steuerwesens in England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Russland.

Der enge Zusammenhang des Wesens der Steuer mit der Entwickelung von Staat, Gesellschaft und Wirthschaft macht es erklärlich, daß das reine System weder allenthalben vorhanden, noch auch in seiner bisherigen Entwickelung gleichartig bei den

einzelnen Völkern aufgetreten ist. Es ist aber ebendeshalb von höchstem Interesse, den Charakter dieses Systems, wie sich derselbe bei den einzelnen Völkern entwickelt hat, in seinen Grundzügen darzulegen. Dieser bildet ein höchst wesentliches Element der innern Geschichte desselben, und es kann nicht lange dauern, bis dies in der ganzen Staatswissenschaft anerkannt wird. Auch hier nun bieten die Hauptstaaten Europas so wesentliche Unterschiede dar, daß wir in ihnen wieder die Grundformen des ganzen europäischen Steuerwesens wiederfinden.

Die Gemeinsamkeit der Grundlage aber bleibt, und diese besteht darin, daß, während die einfachen Steuerformen bereits in der Geschlechter- und Ständeordnung angedeutet, und namentlich in der Periode der absoluten Monarchie deutlich entwickelt sind, die volle Ausbildung des Systems den Ausdruck des Sieges der staatsbürgerlichen Gesellschaft bildet, während wieder innerhalb des Systems das Auftreten der Einkommensteuer einerseits die Entwickelung des Verkehrs mit den Werthkapitalien, andererseits die sociale Auffassung in der Gesetzgebung und Verwaltung bedeutet. Die Aufgabe und das höchste Interesse der Gegenwart liegt aber entschieden in der Frage nach dem Verhältniß der Einkommensteuer zu den beiden andern Kategorien, wie wir es sehen werden. Von diesem Standpunkte gewinnt die Individualität der Steuersysteme bei den einzelnen Völkern eine weit über die bloße Finanzwissenschaft hinausgehende Wichtigkeit.

Was nun zuerst in dieser Beziehung das **englische Steuersystem** betrifft, so beruht dasselbe darauf, daß in ihm alle im Systeme aufgeführten Steuern erscheinen, aber freilich in ungeregelter Ordnung und unter ganz verschiedenen Bezeichnungen. England hat nie eine systematische Steuergesetzgebung gehabt und nie war seine Staatsgewalt gegenüber dem Selfgovernment stark genug, eine systematische Besteuerung durchzuführen. Daher bestehen hier zum Theil die historischen, grundherrlichen, ständischen und königlichen Steuern neben dem staatsbürgerlichen Steuersystem **fort**, sodaß derselbe Name oft ganz verschiedene Steuern bezeichnet, während ganz verschiedene Namen ganz dieselben Steuerkategorien bedeuten. Will man in diesem nur historisch verständlichen Steuerwesen, in dem jede Steuer wieder ihre eigene Geschichte besitzt, die uns niemand besser als Vocke kennen gelehrt

hat, zu einer einheitlichen Vorstellung gelangen, so kann man im allgemeinen sagen, daß die staatsbürgerlichen Steuern in England diejenigen sind, welche nach dem Einkommen berechnet werden, und den Schilling oder den Denier auf das Pfund als Steuerfuß haben, während die alten Steuern auf dem Objecte als solchem ruhen und daher mit einem historischen und willkürlichen Steuerfuße erscheinen. Das gilt natürlich vorzugsweise von den directen und den Einkommensteuern, während die indirecten Steuern durch den Gedanken einer möglichsten Entlastung der Verzehrung und des Verbrauchs beherrscht werden. Der Kampf des neuen Systems mit dem alten entscheidet sich aber dadurch für das erstere, daß in den neuen Steuern das Princip der Einkommensteuer durch Festhalten der Steuereinheit des Pfundes Sterling auf Grundlage der Selbstverwaltungssteuer durchgeführt wird. Von diesem Gesichtspunkte aus gewinnt die Anwendung des Systems auf das englische Steuerwesen folgenden Inhalt.

Das System der directen Steuern enthält als die Reste der alten Steuern die Vermögenssteuer und die Monatsgelder. Die alte Grundsteuer oder Land tax ist der Uebergang zum neuen Steuersysteme, indem sie neben einer wenn auch höchst unvollkommenen Schätzung des Grundertrags schon die Werthkapitalien mit einer Rentensteuer belegt, welche hier noch als Vermögenssteuer erscheint. Daneben bestehen die alten Erwerbsteuern als Licences fort, mit dem ausgeprägten Charakter einer ständischen Gewerbebesteuerung und endlich die Verkehrssteuern in den Erbschafts- und Stempelsteuern (Legacy and stamp duties). Die ersten Steuern faßt nun die Income tax in das specifische System der englischen directen Steuer zusammen, indem sie die Grundsteuer, die Rentensteuer und die Erwerbsteuer in ihren verschiedenen Formen als Besteuerung des Einkommens aus diesen einzelnen Erwerbsquellen specificirt, die Steuereinheit als Ertragseinheit des Pfd. Sterling zu Grunde legt, und in dem Steuerfuße von Schilling und Denier das Princip der Einkommensbesteuerung durchführt. Das Eigenthümliche ist dabei, daß diese Income tax auf diese Weise dem Namen nach das erste, dem Inhalte nach das zweite System der Einkommensteuer angehört, und das ist der Grund aller Verwirrungen über diese Steuer, die man wegen des Mangels an einem festen Kataster und seiner Gütereinheiten nur als Ein-

kommensteuer betrachtete, während ihre Abtheilungen sie doch nur als ein directes Steuersystem erscheinen lassen. Daneben bestehen aber die alten Steuern fort; die natürliche Folge ist, daß sie, namentlich die alte Land tax, den Charakter der Steuern verlieren und als eine Grundlast angesehen werden, welche wie jede Hypothek ablösbar ist. Das Resultat ist, daß die eigentliche directe Steuer Englands jetzt die Income tax ist, die man also durchaus nicht mit der eigentlichen Einkommensteuer verwechseln darf, wie es nur zu oft geschieht.

Das System der indirecten Steuern enthält in sehr ausgeprägter Weise, und stärker als irgendwo auf dem Continent, den Unterschied zwischen den Verzehrungs- und den Genußsteuern; nur mangelt beiden das System. Die Verzehrungssteuer besteht in der Excise und zum Theil im Zoll; die Genußsteuer ist zum Ausdruck gebracht in den Assessed taxes, eine Steuerart, die auf dem Continent noch nicht nachgeahmt ist. Die Wohnungssteuer (habited houses duty) ist freilich ebenso sehr als eine directe Steuer anzusehen.

Frankreich. In wesentlich verschiedener Weise hat sich dagegen das Steuersystem Frankreichs gestaltet. Auch Frankreich hatte bis zur Revolution das alte in ganz Europa gültige Steuersystem mit der Basis der grundherrlichen directen und der königlichen (staatlichen) indirecten Steuer. Die Revolution brach auch mit dieser historischen Gestalt, und auch hier versuchte sie ein Steuersystem auf Grundlage rein abstracter Principien aufzubauen. Das erwies sich sehr schnell als unthunlich. Frankreich ward daher gezwungen, den ursprünglichen Standpunkt des Steuersystems der Revolutionsepoche alsbald zu verlassen und eine Steuer nach der andern hinzuzufügen, sodaß es beinahe alle Grundformen der Steuern wieder bei sich einführte. Die kurze Geschichte des französischen Steuersystems ist daher der allerdings höchst interessante historische Beweis, daß das Princip der einzigen Steuer unhaltbar ist. Allein eben dadurch, daß sich die Steuerarten in Frankreich erst successiv und gleichsam zwangsweise entwickeln, hat das französische Steuersystem etwas Zufälliges und Lückenhaftes, sodaß es bei großer Vollendung in der technischen Verwaltung organisch dennoch weit hinter dem deutschen zurücksteht. Der historische Ueberblick ist dabei von nicht geringem Interesse, und

es ist auch hier nicht richtig, einfach die Steuerarten nebeneinander aufzuzählen. Es lassen sich dabei ganz bestimmte Stadien in der Entwickelung unterscheiden.

Die erste Epoche beginnt mit der Aufhebung des ganzen historischen Steuersystems auf Grundlage der Nacht des 4. August 1789. Die Constituante, vollständig beherrscht von den so stark social gefärbten Anschauungen der Physiokraten, ging von dem Grundsatze aus, daß die Grundsteuer die einzige Steuer sein solle. So entstand das Gesetz vom 23. November 1790, die Einführung der contribution foncière enthaltend, das noch gegenwärtig die Basis der Grundsteuer ist. Aber unmittelbar daran schloß sich die Erkenntniß, daß die Grundsteuer nicht ausreiche. Das Gesetz vom 18. December 1790 führte daher neben derselben die contribution personelle et mobilière ein, die Besteuerung des persönlichen Kapitals in der erstern, die des Werthkapitals in der zweiten enthaltend, und das gleichzeitige Gesetz vom 19. December 1790 regelte das Enregistrement, die eigenthümliche Verbindung des Gebühren- und Verkehrssteuerwesens in Frankreich, aber noch ohne Stempel. So waren die Formen des Kapitals besteuert, und jetzt trat das sociale Moment hervor. Die Constituante hob nämlich ein Jahr später alle indirecten Steuern auf (Gesetz vom Februar 1791), dagegen führte sie die Erwerbsteuer als Contribution des patentes ein (Gesetz vom 17. März 1791); auch die letztere Steuer wurde jedoch im Jahre 1793 aufgehoben, und so beruhte jetzt das ganze Steuerwesen auf den obigen Formen der Kapitalsbesteuerung. Das war der Inhalt der ersten Epoche.

Nach dem Terrorismus trat nun mit der allmählich platzgreifenden Verwaltung die zweite Epoche unter dem Directorium ein, mit ihr die erste Ordnung der Verwaltung. Sie fordert vor allem einen regelmäßigen Eingang der Steuern. Das Directorium läßt daher noch das Princip der Revolution bestehen, bildet aber die directen Steuern zu einem Systeme aus. Zuerst führt das Directorium die Erwerbsteuer (Contribution des patentes) wieder ein (an IV); dann ward zu dem Enregistrement die Gesetzgebung über die Stempel hinzugefügt, deren erster Theil (Gesetz vom 30. September 1797) den Stempel als Verbrauchssteuer, der zweite Theil (Gesetz vom 3. November 1798) den Stempel als Verkehrssteuer aufstellt. Daran schließt sich das neue Gesetz über die

contribution des portes et fenêtres (Gesetz vom 4. November 1798), der erste Versuch, das Gesammteinkommen mit der Steuer in seiner Haupterscheinung, der Wohnung, zu treffen; und endlich ward die Grundsteuer definitiv regulirt (Gesetz vom 3 Frimaire an VII). Aber noch ist die Consumtion unbesteuert. Die Frage, ob das Kapital allein die Lasten der Verwaltung tragen kann, ist nicht beantwortet, denn theils ist die Unordnung noch zu groß, theils hat man versucht, sich mit den Assignaten zu helfen. Erst mit Napoleon beginnt mit der strengen Verwaltung die Frage, ob man mit dem bisherigen Systeme ausreichen könne. Die Antwort war einfach; sie bildet die dritte Epoche.

Diese dritte Epoche ist charakterisirt durch die Herstellung der systematischen indirecten Besteuerung, die freilich erst successive eintritt, aber unter Napoleon I. doch vollständig fertig dasteht. Zuerst das System der eigentlichen Verzehrungssteuer in den droits réunis, Gesetz vom 23. Februar 1804 (Besteuerung der Getränke, Fuhrwerke, Spielkarten und Einführung gewisser Gebühren); daran schließt sich die Steuer auf Salz durch Decret vom 11. Juni 1806; dann die Einführung des Tabacksmonopols (Decret vom 27. December 1810), und das Schießpulvermonopol (Decret vom 16. März 1813); die Besteuerung des Rübenzuckers folgt erst am 18. Juli 1837. Das Zollwesen ging daneben seinen eigenen Weg; der Steuerzoll war untergeordnet, der Kampf gegen England die Hauptsache; erst der Tarif von 1822 enthält zugleich eine systematisch durchgeführte Verzehrungssteuer neben dem Schutzzoll. So ist jetzt das System fertig und bis auf unsere Zeit ist im wesentlichen nichts daran geändert.

Faßt man nun dieses französische System im ganzen auf, so ist sein organischer Charakter klar. Es ist nicht fähig, dem wirklichen Einkommen aus dem Werth- und persönlichen Kapital zu folgen; ihm fehlt nicht blos gänzlich die Rentensteuer, sondern auch jede Art der Einkommensteuer, da selbst die Thor- und Fenstersteuer durch das Gesetz vom 3. November 1802 zu einer bloßen Repartitionssteuer mit festem Steuerfuß geworden ist. Daher ist das große Werthkapital sowie der Unternehmungsgewinn in Frankreich am wenigsten in ganz Europa besteuert, und nachdem in den Hauptstädten sogar die Thür- und Fenstersteuer, welche die Ein-

kommensteuer noch ersetzen sollte, auf die städtische Thorsteuer (Octroi) übermittelt ist, liegt die wesentliche Last der Steuern auf Grundbesitz, Arbeit und Verkehr. Das ist die Folge davon, daß man ein abstractes System der Besteuerung erzwingen wollte, ohne dieses System selbst zu besitzen. Wirklich merkwürdig ist, daß dasselbe Frankreich, welches die Heimat der socialen Bewegung ist, in seinem Steuersystem nicht eine Spur der socialen Steuergrundsätze besitzt. Es ist eben auch hier das Land, in welchem Theorie und Praxis sich nur auf dem Gebiet der Discussion, nie auf dem der Verwaltung die Hände reichen. Frankreichs Steuerverwaltung ist daher vielleicht die vollkommenste, sein Steuersystem das unvollkommenste in Europa.

Deutschland. Neben Frankreich und England steht nun Deutschland wieder in eigenthümlicher Weise da. Auch in seinem Steuerwesen hat es seinen doppelten Charakter. Es herrscht in demselben derselbe historische Grundzug und Gedanke, aber die Steuersysteme seiner Theile sind wieder innerhalb dieser Basis verschieden. Wir müssen dabei leider constatiren, daß wir fast von der Hälfte der deutschen Steuersysteme nur wenig wissen, und uns daher begnügen, den Charakter der beiden Haupttheile, Oesterreichs und Preußens, zu bestimmen. Es ist eine eigene Arbeit, die Zusammenstellung aller geltenden Besteuerungen auf Basis des Systems auszuarbeiten. Allerdings aber läßt es sich nicht mehr verkennen, daß der große Proceß der Reichsbildung wahrscheinlich bald auch das Steuerwesen durchdringen wird, indem es die Gleichartigkeit der Steuereinheiten auch für die directen Steuern durchführt, die es für einen so großen Theil der indirecten schon zur Geltung gebracht hat. Erst dann wird es eine deutsche Finanzlehre geben. Bis dahin müssen wir uns mit der Gemeinsamkeit des Grundzuges in seiner Entwickelung genügen lassen, die in den beiden Haupttheilen ihre hochbedeutenden Vertreter findet.

Preußens Charakter ist überhaupt eine außerordentliche administrative Tüchtigkeit, aber verbunden mit einer viel zu großen Hochachtung vor den ständischen und großherrlichen Vorrechten, an der auch die besten Dinge nur zu oft scheitern. Oesterreich ist viel weniger tüchtig in administrativer Beziehung, aber dafür auch rücksichtslos gegen jedes Vorrecht, wo es sich um das Ganze

des Staats handelt. Die kleinen Staaten dagegen haben von jeher im praktischen Leben keinen Raum für große Gesichtspunkte gehabt. Das nun zeigt sich auch im Steuerwesen; seine Geschichte gewinnt dadurch ein besonderes und eigenthümliches Interesse.

Preußen, aus verschiedenen Ländern zur Einheit erwachsend, und gezwungen, die historischen Rechte derselben anzuerkennen, beginnt seine Steuergesetzgebung mit dem, was durch seine administrative Ausbildung gefordert wird, der Gesetzgebung über die landesherrlichen Steuern, namentlich die Verzehrungssteuer, schon 1641, der die Gesetze von 1680 und 1684 zunächst für die Kurmark folgten. Tiefergehende Reformen im ganzen fehlen; aber die Tüchtigkeit der Verwaltung ersetzt den Mangel am Princip, und die Sparsamkeit des 18. Jahrhunderts macht die Steuererhöhung überflüssig. So tritt Preußen mit seinem ganzen alten Steuersysteme in das 19. Jahrhundert hinein. Die Schlacht von Jena ist der Wendepunkt. Die Rettung des Staats durch die ständischen Ordnungen ist ebenso unmöglich als durch die administrativen: der Staat muß sich der staatsbürgerlichen Gesellschaft hingeben. Den entscheidenden Schritt dafür bildet bekanntlich die Städteordnung und die Gewerbefreiheit; an sie schließt sich das neue Steuersystem der Napoleonischen Kriegszeit, in ihm der merkwürdige Kampf der staatsbürgerlichen und grundherrlichen Gesellschaft. Die Edicte vom 27. und 28. October 1810 sprechen zuerst den Grundsatz aus, daß alle Staatsbürger gleichmäßig und ohne Unterschied an den Steuern theilnehmen sollten, und hoben alle grundherrlichen Steuervorrechte auf. Allein die Verordnung vom 12. Mai 1814 stellte diese Vorrechte einfach wieder her, und von da an beschränkt sich die systematische Entwickelung des preußischen Steuerwesens auf die Herstellung des Systems in allen übrigen Gebieten der Steuer, mit Ausnahme der Grundsteuer. Doch kommt während der Napoleonischen Kriege nur noch die Gewerbesteuer in ihrer ursprünglichen freien Form zur Geltung. Erst nach dem Pariser Frieden, und nachdem die neuen Gebietstheile ihre formelle Verbindung mit Preußen gefunden, tritt die eigentliche Epoche der Steuergesetzgebung ein. Das System, offenbar nicht vorbereitet, ward durch das sehr unvollkommene Gesetz vom 30. Mai 1820 grundsätzlich festgestellt, und auf Grundlage desselben durch die folgenden Steuergesetze weiter entwickelt.

Die directe Besteuerung empfängt für die Grundsteuer und für die Erwerbsteuer besondere Gesetze (vom 30. Mai 1820 und das neue Gewerbsteuergesetz vom 30. Mai 1820), seit 1867 auch in den neuen Theilen der Monarchie gültig, nebst der Eisenbahn- und Bergwerksbesteuerung. Das Gesetz vom 21. Mai 1861 hat dann unter Feststellung des gesammten Grundsteuerbetrages (10 Mill. Thlr.) und unter einer — einzig dastehenden — Entschädigung für die Aufhebung der bisherigen Steuerbefreiungen die Grundlage für eine rationelle Grundbesteuerung gelegt. Die Rentensteuer dagegen ist erst durch das Gesetz über die klassificirte Einkommensteuer vom 1. Mai 1851 eingeführt, während die Verkehrs- (Stempel-)Steuer 1822 definitiv geordnet wird. Diese preußische Auffassung hat dann die Einführung der Rentensteuer auch in den meisten andern deutschen Staaten bestimmt. (S. unten.)

Die indirecte Besteuerung hat ihre eigenthümliche Gestalt zunächst in der Unterscheidung der Mahl- und Schlachtsteuer von der Klassensteuer (Gesetz vom 30. Mai 1820); daneben die Salzsteuer (Gesetz vom 17. Juni 1820) und die Getränke- und Tabackssteuer (Gesetz vom 8. Februar 1820), die dann zum Theil später modificirt sind. Die Genußsteuern liegen theils in den Zolltarifen (erster von 1818, dann Zollverein und französischer Handelsvertrag), theils in der Stempelsteuer (Gesetz vom 7. März 1822); es ist charakteristisch, und ein wesentlicher Unterschied von England und Frankreich, daß Preußen und mit ihm ganz Deutschland eigentlich keine selbständige Genußsteuer kennt, da die Getränkesteuer doch im Grunde Verzehrungssteuer ohne systematisch durchgeführten qualitativen Steuerfuß ist.

Das eigenthümlichste Element der ganzen preußischen Steuergesetzgebung aber blieb die mit dem Gesetz vom 30. Mai 1820 eingeführte Klassensteuer, welche von Anfang sich als eine neue und hochbedeutsame Form der Verzehrungssteuer ankündigt, und durch das Gesetz vom 1. Mai 1851 als klassificirte Einkommensteuer die Einkommensbesteuerung aus sich entwickelt. Der Gedanke, der hierin liegt, wird in seiner Bedeutung unten näher zu beleuchten sein.

Einen andern Entwickelungsgang hat bei gleichem Charakter die Steuergeschichte Oesterreichs. Oesterreich zeichnet sich dadurch vor ganz Europa aus, daß es eigentlich die systematische Steuer-

gesetzgebung des ganzen Welttheils zuerst begonnen und für die Grundsteuer auch durchgeführt hat. Sein Grundsteuersystem, begonnen mit dem Censimento Milanese 1713 und beschlossen mit stabilem Kataster seit 1817, an dem sich dann das Repartitionsgesetz für die Grundsteuer von 1869 anschließt, ist das Muster für Frankreich und auch für Preußen geworden. Kaiser Joseph hat den Ruhm, das große Princip der allgemeinen und gleichen Besteuerung zuerst unter allen Regierungen Deutschlands und vor der Französischen Revolution ausgesprochen zu haben, klarer als dies je in Frankreich oder Deutschland in einem Gesetze geschehen ist. In seinem Steuerregulirungspatent vom 20. April 1785 heißt es, „daß jede Provinz, jede Gemeinde und jeder einzelne Grundbesitzer nach Verhältniß des Nutzens das Seine in gleichem Maße zur Bedeckung des Staatserfordernisses beitragen müsse.“ Zwar konnte er seine Maßregeln nicht durchführen; aber der Gedanke der gleichen Verpflichtung aller Staatsangehörigen blieb von da an in Oesterreich lebendig, und das österreichische Steuersystem ist seit dieser Zeit das einzige in Deutschland, welches das große Princip der Gleichheit der Steuer ohne alle Rücksicht auf ständische und grundherrliche Steuerprivilegien festgehalten und durchgeführt hat. Das ist sein eigentlicher Charakter, und wenn seine Finanzen trotzdem nicht blühten, so lag das an ganz andern Ursachen. Die Entwickelung der Steuergesetzgebung auf jener Basis ist dann eine langsame aber stetige. Das erste Gesetz ist das Erwerbsteuergesetz von 1812 nach dem Muster des französischen, das 1811 in den italienischen Landen eingeführt war. Dann folgt, wie gesagt, die definitive Ordnung der Grundsteuer durch den stabilen Kataster, seit 1817 begonnen; im Jahre 1829 ward dann das ganze System der grundherrlichen Verzehrungssteuer aufgehoben, und das neue System mit Gleichheit in Steuerfuß und Steuereinheit im ganzen Reiche eingeführt; leider war hier durch die Verhältnisse der Bevölkerung eine Klassensteuer wie in Preußen nicht möglich; die erste ständische Form der Stempelsteuer ward durch das Gesetz von 1840 reformirt; das Zollwesen blieb jedoch noch auf seinem alten Standpunkte des Prohibitivsystems. Das war der Zustand vor 1848. Die große Erschütterung dieser Zeit brachte auch für das Steuerwesen Oesterreichs einen neuen Fortschritt, der in den zwei wichtigsten Gesetzen,

Einführung der Einkommensteuer von 1849 und der neuen Stempelgesetzgebung von 1850, zum Ausdruck gelangt, während gleichzeitig das Zollwesen durch die Zollvereinsverträge mit dem Zollverein vom Jahre 1853 zum gemäßigten Schutzzollsysteme überging. Damit stand jetzt das Steuersystem Oesterreichs fest, und ist in seinen Grundzügen ein sehr klares und einfaches. Nur die Aufstellung des Budgets, das seit jener Zeit auch die Regalien und Gebühren in die Kategorie der indirecten Steuern aufnahm, während die Einkommensteuer als directe Steuer auftritt, macht das theoretische Verständniß schwer. Das System selbst ist einfach folgendes:

Die directe Besteuerung besteht in der Grundsteuer (1817) und der davon 1820 geschiedenen Haussteuer einerseits, und in der Erwerbsteuer (1812) andererseits, an welche sich dann die Einkommensteuer anschließt, deren erstes und zweites Kapitel reine Erwerbsteuerformen sind, während das dritte Kapitel die selbständige Rentensteuer enthält, und die Verkehrssteuer in der Stempelsteuer von 1850, welche in Oesterreich dieselbe Verwirrung der Grundsätze über Gebühr und Steuer enthält wie in den übrigen Ländern Europas.

Das indirecte Steuersystem enthält die Verzehrungssteuer auf Grundlage des Gesetzes von 1829, neben derselben aber die selbständige Besteuerung der Getränke und seit 1850 auch die Rübenzuckersteuer; die indirecte Besteuerung des Salzes und Tabacks geschieht durch die Monopole; eigentliche Luxussteuer erscheint nur in einzelnen Städten (Hundesteuer). Der Gedanke, daneben noch eine selbständige Einkommensteuer zu schaffen, ward 1869 allerdings zurückgelegt, ist aber in dem gegenwärtig vorliegenden Steuerreform-Vorschlage wieder ins Leben gerufen. Die Entscheidung über den ganzen Vorschlag steht noch aus.

Die merkwürdigste Gestaltung des europäischen Steuersystems bietet uns Rußland. Alles, was früher über die gegenwärtigen Zustände von Rußland gesagt wurde, drängt sich zusammen in seinem Steuersysteme; hier zeigen sich am schroffsten die früher geschilderten Gegensätze der verschiedensten und entlegensten Perioden des staatlichen Lebens. Neben den ganz modernen Steuerformen (in den indirecten Steuern) stehen bisjetzt unberührt die Steuern der längst vergangenen Jahrhunderte. Diese letztern so-

gar beherrschen das ganze System: die Kopfsteuer, welche von Peter dem Großen im Anfange des 18. Jahrhunderts (anstatt der uralten russischen Grundsteuer) eingeführt wurde, ist bisjetzt die bedeutendste, fast die einzige directe Steuer in Rußland. Diese Kopfsteuer besteht noch in allen ihren groben primären Formen, nach der Seelenzahl, welche einmal für zwanzig Jahre (durch Volkszählung, Volksrevision genannt) bestimmt, mit der Bürgschaft der Gemeinde. Jede Bauergemeinde bezahlt dem Staate die ihr (nach der officiellen Seelenzahl) angewiesene Quote der Steuer und vertheilt sie unter ihren Mitgliedern nach ihrem Ermessen. Diese innere Vertheilung steht der Gemeinde frei und sie ist unendlich verschieden in verschiedenen Landstrichen, bei verschiedenen Volksstämmen, Gewohnheiten u. s. w. Zuweilen wird die Kopfsteuer durch diese Vertheilung in der Gemeinde eine wirkliche Einkommensteuer, zuweilen (meistens) Grundsteuer. Hier gilt zwar die volle Freiheit der Selbstverwaltung im russischen Steuerwesen, aber auch, namentlich in der ländlichen Gemeinde, ihre Willkür, denn sie ist souverän in der innern Vertheilung der Kopfsteuer. Die Mitglieder, welche Gewerbe und Handel außer der Gemeinde treiben, werden in einem ungeheuern Maßstabe besteuert; die Gemeinde kann alles verordnen, weil sie noch dazu das Recht hat, ihren Mitgliedern die Freizügigkeit durch die Paßverweigerung abzuschlagen. Sie ist für die Steuer verantwortlich gegenüber der Staatsregierung; dafür hat sie das unbegrenzte Recht des Zwanges gegen ihre Mitglieder. Die Kopfsteuer, in ihren verschiedenen Unterarten, gab dem Staate im Jahre 1870 bis 72 Mill. Rubel, 14 Proc. der Total-Jahreseinnahme des Budgets. Alle übrigen directen Steuern, d. h. die Vermögenssteuern, sind im Verhältniß zu der Kopfsteuer unbedeutend. Alle diese Steuern zusammen genommen gaben in 1870 eine jährliche Einnahme von nur 31 Mill. Rubel, 6 Proc. der Totaleinnahme des Budgets (gegenüber den 14 Proc. der Kopfsteuer). Unter diesen directen Vermögenssteuern sind die bedeutendsten: die Haus- oder Immobiliensteuer in den Städten (eingeführt an der Stelle der frühern Kopfsteuer der städtischen Bürger), 2 Mill. Rubel, verschiedene Immobiliar- (Grund- und Haus-) Steuern in polnischen Provinzen (wo keine Kopfsteuer existirt und wo eigenes Steuersystem besteht), Handel- und Gewerbesteuer (Licenz- oder Patentsteuer von allen Kaufleuten und Gewerbe-

treibenden und allen Handelseinrichtungen bezahlt, die bedeutendste Vermögenssteuer, die doch viele Elemente der Personalsteuer in sich enthält) 13 Mill. Rubel, Bergwerksteuer 3 Mill. Rubel, und verschiedene ganz unbedeutende besondere Steuern, welche für einige Localitäten und Völkerschaften gelten (z. B. Viehsteuer bei den Kirgisen und Nomaden in asiatischen Provinzen). Vom Jahre 1872 fing die Regierung an, einen Theil (einen gewissen, für bestimmte Zwecke angewiesenen Zweig) der Kopfsteuer in Grundsteuer umzuwandeln. Diese Umwandlung wird sich fortsetzen. Die Totalsumme aller indirecten Steuern (Aufwands- und Genußsteuern) ist 229 Mill. Rubel (1872), 40½ Proc. des ganzen Budgets, also doppelt so groß wie die der directen Steuern. Die indirecte Besteuerung besteht aus: Zolleinnahme (Einfuhr, Zoll) 46 Mill. Rubel, Getränkesteuern 162½ Mill. Rubel, Tabacksteuer 9 Mill. Rubel, Rübenzuckersteuer 3 Mill. Rubel und Salzsteuer 8½ Mill. Rubel. Im ganzen System der indirecten Besteuerung behauptet die Einnahme von der Getränkesteuer (in allen ihren Formen und Arten) die hervorragendste Stelle; sie allein gibt fast 29 Proc., nicht viel weniger als ein Drittel der ganzen Budgeteinnahme. Keine andere Steuer in Rußland hat diese finanzielle Bedeutung und Größe. Mit der Kopfsteuer zusammen ergibt sie fast 43 Proc. des Budgets; beide Steuern ruhen auf den arbeitenden (namentlich ländlichen) Klassen der Gesellschaft. Die höhern Schichten, das Kapital mit seinen theuren Genußmitteln, werden am wenigsten von den Steuern berührt. Die Nothwendigkeit einer gründlichen Reform des ganzen Steuersystems Rußlands ist danach klar; sie war bei den frühern Verhältnissen des Staatswesens unmöglich und wird in nächster Zukunft alle Regierungskräfte beanspruchen.

Dies nun sind die Grundformen des Steuersystems unsers Jahrhunderts. Aber eine große Frage lassen sie ihrer Natur nach unberührt; es ist die Frage nach den Grundsätzen, welche für den Wechsel der Steuern zu gelten haben.

III. Steuerpolitik.

Princip.

Es bedarf nun wol keiner Erörterung, daß dieses Steuerwesen, möge es nun in dieser oder jener Weise geordnet sein,

mit den Factoren, aus denen es hervorgeht, und mit den Aufgaben, denen es dient, einem beständigen, oft langsameren, oft rascheren Wechsel unterliegt. Dieser Wechsel soll und kann kein zufälliger und willkürlicher sein. Solange das gesammte Steuerwesen nur der absoluten Monarchie unterstand, hingen die Bestimmungen, welche darüber entschieden, vielfach von den persönlichen Bedürfnissen des Monarchen oder von den individuellen Anschauungen der leitenden Staatsmänner ab. Seitdem aber die Verfassungen entstanden, soll nicht blos das bestehende Recht, sondern auch der Wechsel im Steuerwesen Gegenstand der Gesetzgebung sein. Die Fragen, die sich daran knüpfen, haben damit den Kreis individueller Erwägungen verlassen; sie sind Gegenstand der Wissenschaft, Inhalt der öffentlichen Discussion, Aufgaben des Staatsbürgerthums geworden; wie die Steuer selbst, greift auch die Frage nach ihrem Wechsel tief in das individuelle Leben hinein, und die gewaltige, noch unbegrenzte Entwickelung der Verwaltung bedeutet eine wachsende Ausdehnung der Steuerpflicht. Die Grundsätze nun, welche über den damit bedingten und zugleich erklärten Wechsel der Steuern entscheiden, nennen wir die Steuerpolitik; es liegt im Charakter unserer Zeit, daß die Steuerpolitik eine ernste Volksangelegenheit geworden ist, und die Kenntniß derselben ein inwohnender Theil einer höhern Bildung sein sollte. Darum können auch wir sie nicht übergehen.

Hier wie immer ist aber die Voraussetzung eines Resultats nicht die allgemeine Betrachtung, sondern vor allem die Auflösung derselben in ihre faßbaren Elemente. Die meisten Unsicherheiten über die Reformen der Steuern beruhen darauf, daß man sich über diese Elemente keine besondere Rechenschaft ablegt. Betrachtet man aber den Inhalt des weiten Gebiets genauer, so ergibt sich, daß es sich dabei zuerst um die Höhe der Steuer und ihren Wechsel im allgemeinen, dann um die Vertheilung dieser Höhe nach dem System der Steuern, und endlich um den durch das wirthschaftliche Leben sich beständig vollziehenden Proceß der Ausgleichung der Steuern durch die sogenannte Ueberwälzung handelt. Wir werden jeden Punkt für sich beleuchten. Nur wird man nach der Natur unserer Arbeit nicht mehr verlangen, als die Angabe von Resultaten und Grundsätzen. Es würde eine unschätzbare Leistung sein, wenn die eingehende Untersuchung dieser

großen Fragen Gegenstand eines, aus Beruf und Liebe zugleich geborenen Werkes werden könnte!

Immer wird das, was der in der Finanzwissenschaft und speciell in der Steuerlehre fast vergessene Montesquieu über die großen Principien der Besteuerung gesagt hat, als der Anfangspunkt aller Steuerpolitik anzusehen sein; und seine Sätze sind noch immer das geistreichste, was die Steuerpolitik, allerdings von ihrer historischen Seite, kennt. Montesquieu stellt die Règle générale auf: On peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets, et on est forcé de les modérer à mesure que la servitude augmente. (L. XIII, Ch. 12.) Es ist in diesem Sinne der erste, dem wir den Unterschied zwischen Abgabe und Steuer, tribut und impôt verdanken. Er kennt schon den Unterschied zwischen directen und indirecten Steuern, die er in seiner Weise ausdrückt; er glaubt, daß die indirecte Steuer (droits sur les marchandises) am wenigsten gefühlt wird (Ch. 7); er bekämpft die Salzsteuer und die Stempelsteuer als irrationell (ib.); wie tief ist sein Gedanke, daß der „impôt par tête est plus naturel à la servitude" (Abgabe auf die unfreien Hintersassen ohne Rücksicht auf das Einkommen) „l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté" (Steuer in Verbindung mit Production und Consumtion als „impôt naturel du gouvernement modéré", ib., Ch. 14) und die Verbindung der Tribute mit der Eroberung. (Ch. 16). Es ist der Geist der Geschichte der Steuern, der hier ein ewiges Denkmal gefunden. Quesnay dagegen hat zuerst in seinem impôt unique das erste Princip der rationellen Steuer aufgestellt, das dann von Adam Smith in seinen bekannten vier Grundsätzen zu einem System erhoben ward. Wir müssen gestehen, daß das 19. Jahrhundert über diese Principien nicht hinausgegangen ist. Nur Ein Punkt gehört bisher der rationellen Besteuerungslehre unserer Zeit an; das ist das sociale Princip des steuerfreien Existenzminimums, dessen Bedeutung so groß ist, daß es trotz seiner Unklarheit neben dem progressiven Steuerfuße platzgegriffen hat. Das, was uns zu thun übrigbleibt, ist übrigens nicht etwa das Aufstellen neuer Grundsätze, sondern der Versuch, die alten Principien soweit thunlich auch im einzelnen zu formuliren. Und das kann doch nur durch Beziehung zum System der Steuern geschehen.

Uebrigens wird auch Held uns nicht vergessen machen, daß eine Theorie über das Einkommen noch lange keine Lehre von der Steuerpolitik ist, ebenso wenig wie die Citate von Bergius aus allerlei Reichs- und Staatsreden uns dieselbe ersetzen können.

1) Die Höhe der Steuern.

Der formale Begriff der Höhe der Steuern ist ein sehr einfacher. Er bedeutet die Gesammtheit aller Steuern, welche ein

Volk dem Staate übergibt, in ihrem Verhältniß zu der Gesammtheit des Einkommens in der Volkswirthschaft.

Wir sagen demgemäß, daß die Steuern hoch sind, wenn sie von diesem Einkommen einen großen, niedrig, wenn sie einen geringen Theil wegnehmen. Es gibt daher keine absolute Höhe der Steuer an sich; ein großer Steuerbetrag kann eine niedrige Besteuerung enthalten, und umgekehrt, je nach dem Einkommen. Dasselbe gilt natürlich auch von der einzelnen Steuerart. Sie ist hoch oder niedrig, je nachdem das bestimmte Einkommen, welches sie trifft, groß oder gering ist, also ganz abgesehen von dem Werthe, den das Steuerobject an sich haben mag. Die Höhe der Steuern ist mithin ein relativer Begriff, und das, wozu sie stets in Verhältniß gedacht werden muß, ist die Höhe der Steuerquelle, oder eben des Einkommens. Wir können diese Berechnung der Höhe der Steuern die finanzielle nennen.

Allein die Steuer wird nicht blos dem Staate einfach übergeben, sondern sie hat zugleich die Bestimmung, die wirthschaftlichen Bedingungen der Verwaltung zu leiten. Sie ist daher der Ersatz für den Werth der Leistungen dieser Verwaltung und durch die Verwaltung erzeugt sie wieder ihre eigene Quelle, das Einkommen. Thut sie das, so wird zuletzt ihre Höhe nicht mehr allein durch ihr Verhältniß zu dem bereits vorhandenen, sondern ebenso wesentlich durch das Verhältniß zu dem künftigen Einkommen, das ist also durch die Productivität ihrer Verwendung bestimmt. Wir sagen demgemäß, daß die Productivität der Verwaltung das zweite Element der Höhe der Steuer ist; es kann eine Steuer sehr hoch sein, und dennoch einen viel größern wirthschaftlichen Werth haben als eine niedrige Steuer, und umgekehrt. Die Productivität der Steuer durch ihre Verwendung in der Verwaltung bestimmt daher das, was wir die staatswirthschaftliche Höhe der Steuern nennen würden.

Demnach sagen wir, daß die finanzielle Höhe der Steuer durch ihr Verhältniß zum Volkseinkommen, die richtige staatswirthschaftliche Höhe derselben aber durch die Productivität der Verwendung derselben in der Verwaltung gemessen und bedingt wird.

Es ist klar, wie innig gerade mit diesem Satze das eigentliche Wesen der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung zusammenhängt.

Geht man hier zurück auf das, was über das Staatswirthschaftsgesetz und seine Berathung in der Volksvertretung früher gesagt ward, so ergibt sich, daß Berathung und Beschluß über das Budget stets nur eine verhältnißmäßig geringe finanzielle, dagegen eine unschätzbare staatswirthschaftliche Bedeutung haben, und daher vor allem nicht so sehr ein Urtheil über das Steuerwesen, sondern vielmehr über Geist und Gang der Verwaltung des Staats enthalten.

Dennoch nimmt auch die productivste Steuer einen Theil des Einkommens, und zwar plötzlich und rücksichtslos. Sie kann daher die erste Bedingung alles wirthschaftlichen Fortschrittes die Reproductivität stören, und damit die Entwickelung der ganzen Volkswirthschaft hemmen. Es folgt daraus die zweite große Regel für die Steuerhöhe, daß die Steuer auch bei aller künftigen Reproductivität zu hoch wird, wenn sie das gegenwärtige Einkommen so sehr belastet, daß der Fortschritt der Wirthschaft damit gestört erscheint. Die praktische Anwendung dieses Satzes ist aber mit Sicherheit nur bei den einzelnen Steuern zu verfolgen. Da nämlich die einzelne Steuerart stets auf einer bestimmten Art des Einkommens, das ist der Production, lastet, so ergibt sich, daß diese bestimmte Production so lange dauert und fortschreitet, als sie trotz der Steuer noch Kraft zur Kapitalbildung übrig behält, und abnimmt oder verschwindet, wenn das nicht mehr der Fall ist. Es folgt daraus, daß eine Steuer nie zu hoch ist, solange die durch sie belastete Production fortschreitet, daß sie aber, ganz gleichgültig gegen ihren Betrag, bedenklich wird, wenn die betreffende Production stillsteht, und entschieden zu hoch wird, wenn sie den Kapitalbildungsproceß und damit die ganze Existenz dieser Production gefährdet, und damit die letztere thatsächlich zurückschreitet.

Natürlich kann das nur von Fall zu Fall erwogen und erkannt werden; das Princip aber gilt für alle Fälle.

Wenn aber trotzdem die äußere Gefahr eine solche Höhe des Staatsbedarfs erzeugt, oder eine große Verwaltungsmaßregel eine so plötzliche und für lange Zeit berechnete Ausgabe fordert, daß die Steuer, wenn man die letztere damit decken will, das Einkommen in der Volkswirthschaft ernstlich bedrohen würde, so soll die Finanzverwaltung den betreffenden Betrag durch den Staatscredit decken.

Da aber gleichzeitig doch auch die Gegenwart von solchen Ereignissen getroffen wird oder Nutzen von ihnen hat, so soll die Steuer um den Betrag der Zinsen und der Amortisationsquote erhöht, und damit die Zukunft und die Gegenwart zur Deckung herangezogen werden. Das ist der Punkt, auf welchem die Steuerlehre mit der Lehre vom Staatscredit zusammenhängt.

Stehen nun diese Sätze fest, so entsteht die Frage, in welcher Weise die Erhöhung oder die Herabsetzung der Steuer praktisch zu erfolgen hat; und hier tritt der Begriff der Steuervertheilung in den Vordergrund.

Die Stellung, welche die Literatur zu dieser Frage einnimmt, läßt sich im allgemeinen leicht bezeichnen. Einig ist man, daß keine Steuer so hoch sein darf, daß sie das Einkommen verzehrt und das Kapital angreift, obwol einige verständig genug sind, zuzugeben, „daß es nicht in der Macht irgendeines Systems fiscalischer Anordnungen liege, hervorzurufen, daß die Besteuerung ganz auf das Einkommen und gar nicht auf das Kapital falle" (Mill, II, 283). Jenes Princip, auf verschiedene Weise ausgedrückt, bleibt immer dasselbe. Einig ist man ferner darüber, daß die Steuern einen großen Einfluß auf die wirthschaftlichen Verhältnisse ihres Objects in Production und Consumtion haben; natürlich in der Weise, daß sie die Producte um ihren Betrag vertheuern und die Einnahme vermindern. Wie Lotz (III, 222) bezweifeln kann, was Ricardo zuerst klar nachgewiesen, daß jede Steuer den Preis der Producte schließlich erhöhen müsse, auf die sie gelegt wird, ist unverständlich. Die Anwendung dieses Satzes auf die einzelnen Steuerarten hat dann, namentlich bei der Zweckmäßigkeit derselben überhaupt, z. B. bei der ganzen Gruppe der Grundsteuern, der indirecten Steuern u. s. w., zu einer Menge einzelner Ansichten und Regeln geführt, welche man wol als Steuerpolitik bezeichnet hat, die sich aber einem großen Theile nach, statt auf die Höhe der Steuer, vielmehr auf die Grundsätze über die Steuerverwaltung und Erhebung beziehen. Die schließliche Frage, auf die am Ende alles ankommt, wann eine Steuer zu hoch, und wie lange sie es nicht ist, ist bisher nicht formulirt. Ich habe bei Pfeiffer, Maurus, Bocke, Umpfenbach u. a. nichts darüber gefunden als höchstens die Bemerkung, daß eine Steuer zu hoch sei, wenn sie auf das Existenzminimum, auf welches sie überhaupt nicht angewendet werden soll, Anwendung findet. Der Uebergang vom Experiment zur Wissenschaft hat auf diesem Gebiete noch zu geschehen.

Auch Held hat nichts über diese Hauptsache. Wir bleiben der Ueberzeugung, daß die ganze Frage nach der Steuerhöhe überhaupt nicht erledigt werden kann, ohne den Begriff des wirthschaftlichen Werthes der Verwendung der Steuer in der Verwaltung.

2) Die Steuervertheilung.

(Der Wechsel der Steuern innerhalb des Steuersystems.)

Das, was wir die Steuervertheilung nennen, ist nun die Bestimmung des Verhältnisses, nach welchem die einzelnen Steuerarten an dem Gesammtbetrage der Besteuerung theilnehmen.

Die Steuervertheilung geht davon aus, daß die grundsätzliche Höhe der einzelnen Steuer durch die obigen Principien feststeht. Die Steuer darf nie so hoch sein, daß sie durch die Störung der regelmäßigen Kapitalsbildung die natürliche Entwickelung des Steuerobjects bedroht. Erst innerhalb dieser Grenze beginnt die Steuervertheilung.

Diese nun beruht im allgemeinen darauf, daß die directen Steuern den festen, die indirecten Steuern und die Einkommensteuer den beweglichen Theil des Steuerbetrages enthalten.

Der Wechsel der Steuer hat drei Formen: die Erhöhung, die Verminderung, und die Aenderung der Steuer in Subject, Object und Steuermaß.

Es ist sehr schwierig, im allgemeinen über den Wechsel der Steuer, solange man alle Arten derselben zusammenfaßt, mehr zu sagen, als daß thatsächlich die Erhöhung der Steuern fast immer aus dem wechselnden Bedürfnisse des Staats, die Verminderung derselben aus der zu stark angespannten Steuerkraft des Einzelnen und die Veränderung derselben aus Gründen der Zweckmäßigkeit eintritt.

Natürlich ist nun das Object dieser Steuerpolitik zunächst immer nicht etwa ein theoretisches Princip für die Steuern, sondern irgendein gegebener Zustand der Besteuerung in einer gegebenen Zeit. Jedes Land, und in jedem Lande jede Finanzperiode hat in diesem Sinne ihre Steuerpolitik. Sie ist die Aufgabe der höchsten Finanzverwaltung und das Resultat aller derjenigen Kenntnisse und Erfahrungen, welche den Werth eines guten Finanzministeriums bilden. Dennoch lassen sich gewisse Gesichtspunkte recht wohl feststellen, welche im großen und ganzen für den Wechsel innerhalb der Steuerarten maßgebend erscheinen, nur muß dabei die Wirkung der Steuer auf die einzelnen Productionszweige als das zuletzt entscheidende Moment festgehalten

werden. Die festen directen Steuern nehmen, weil sie ohne Rücksicht auf das wechselnde Einkommen auferlegt werden, den Charakter einer unkündbaren Schuld des Unternehmens an, deren Betrag, zum Landeszinsfuße kapitalisirt, vom Verkehrswerthe des Steuerobjects abgezogen wird. Eine Erhöhung derselben ist daher factisch eine Belastung des letztern, eine Verminderung ein Geschenk an den Besitzer; daher für diese Art der Steuern der Grundsatz: jede alte Steuer ist gut, jede neue ist schlecht. Daher denn auch theoretisch die Consequenz, daß alle festen directen Steuern immer nur langsam und in kleinen, aber festen Beträgen geändert werden sollen. Da aber die festen directen Steuern stets als Belastung des Besitzes mit einer festen Schuld erscheinen und gefühlt werden, so folgt, daß jede Erhöhung von dem Besitzer des besteuerten Kapitals als eine, durch die Kapitalisirung des Steuerbetrages genau berechenbare Schuld behandelt wird; diese Schuld nun stößt er ab, indem er durch Steigerung des Preises seiner Producte, die er gleichfalls kapitalisirt, den durch die Steuer verlorenen Werth wiederherstellt. Jede Steigerung der directen Steuer hat daher, oft langsam, immer aber unausbleiblich, eine Steigerung der Boden- und gewerblichen Producte zur Folge, und diese Steigerung ist der Regel nach in der Nähe der großen Städte am empfindlichsten, weil hier das Bedürfniß ein tägliches und gewaltsames ist. Ist aber diese Steigerung einmal eingetreten, so wird sie schwer rückgängig. Mit aller Bestimmtheit kann man nun zwar sagen, daß dagegen nur ein ausgedehntes Netz von Eisenbahnen mit billigen Tarifen und gutem Betriebe ein Gegengewicht bildet. Jedenfalls aber steigt mit der directen Steuer der Arbeitslohn in den großen Städten, meist sogar über das durch die Nahrungsmittel motivirte Maß, selbst da, wo keine Verzehrungssteuer besteht, und wenn dies der Fall ist, so wird damit die Absatzfähigkeit der städtischen Industrie ernstlich gefährdet. Die Steigerung der directen Steuer ist daher stets eine höchst bedenkliche Sache, da namentlich auch der Landmann außer der durch keine Maßregel zu vermeidenden Steigerung seiner Producte kein Mittel besitzt, sich gegen dieselbe zu vertheidigen. Man soll daher hier am allervorsichtigsten sein; immer empfiehlt es sich, lieber diese Steigerung der Selbstverwaltung zu überlassen, und dieser die Leistungen der Verwaltung, für welche die Steuern

gezahlt werden, zu übertragen, da der Besitzer dann auch das Gefühl hat, daß das, was er zahlt, ihm durch seine eigene Verwaltung wieder zugute kommt.

Dadurch nun gewinnt die Frage nach den Zuschlägen ihre eigentliche Bedeutung. Wir halten dabei fest, daß das englische System für das Princip, das französische für die Form das beste ist, und daß daher die Selbstverwaltungskörper durch Zuschläge zu den Staatssteuern sich selbst besteuern und verwalten sollten, ohne directe Einmischung der Regierung. Dazu gehört allerdings englischer Selbständigkeitssinn und französische Intelligenz; Oesterreich hat den Gedanken vollständig recipirt, aber die Ausführung ist durch die Verhältnisse der Bevölkerung, Armuth und Mangel an Bildung schwer; in Preußen läßt seine strenge bureaukratische Ordnung die freie Bewegung nicht zu; in Süddeutschland sind alle Elemente vorhanden, aber noch keine Einheit; so liegt hier noch eine große Aufgabe.

Was nun die indirecten Steuern betrifft, so muß man zunächst davon ausgehen, daß alle Verzehrungssteuern — Brot, Fleisch, Salz — um so verkehrter werden, je höher die directen Steuern sind. Denn beides wirkt zugleich auf den Arbeitslohn. Nur solange glänzende Verhältnisse der Arbeit vorliegen, werden diese Folgen erträglich. Bei jeder Stockung des gewerblichen Lebens dagegen drückt die Vertheuerung der Nahrungsmittel durch diese Steuer, die ja auch den Nichtarbeitenden trifft, zuerst als Verschlechterung, dann als Verringerung der Ernährung und damit des Kapitals der Arbeitskraft, damit als Herabsetzung des Werthes der Leistung, damit selbst bei gleichem Lohne — Gestehungspreis der Arbeit — als Entwerthung des Products. Kann man daher die Verzehrungssteuer nicht ganz beseitigen, so muß sie wenigstens auf ihr äußerstes Maß herabgesetzt und immer soviel als irgend thunlich durch eine Klassensteuer ersetzt werden. Es ist dabei gewiß, daß eine — unabweisbar gewordene — Steigerung einer Klassensteuer viel leichter getragen wird, als die der Verzehrungssteuer. Jedenfalls ist die Verwaltung der Klassensteuer soviel billiger, daß derselbe Betrag der letztern, namentlich wenn die Erhebung der Gemeinde auferlegt wird, den Finanzen viel mehr einträgt als der der Verzehrungssteuer!

Ob nun die Genußsteuer in allen Formen eine Steigerung

zulassen, hängt zuerst von dem obigen allgemeinen Princip, und dann von den besondern Verhältnissen ab. Wenn der Consum sich vermindert, ist die Steuer der Regel nach zu hoch. Solange der Consum steigt, kann auch die Steuer steigen. Als allgemeine Regel muß jedoch gelten, daß jeder Wechsel im Steuerfuß ein geringer sei, und so wenig als irgendmöglich an den Steuereinheiten ändern soll. Es ist in vielen Fällen besser, eine unvollkommene Steuereinheit (in Gewicht, Raum- oder Längenmaß) bestehen zu lassen, als eine neue einzuführen, namentlich da, wo es sich noch um eigentliche Verzehrungssteuern handelt. Dabei liegt es in der Natur der Consumtion, daß große Erhöhungen des Steuerfußes stets viel mehr empfunden werden als große Herabsetzungen. Während endlich bei den directen Steuern eine rein temporäre Erhöhung oder Erniedrigung wohl begründet sein kann, soll bei den indirecten Steuern, wenigstens grundsätzlich, ein solcher Wechsel ausgeschlossen bleiben. Jede indirecte Steuer muß als dauernde auftreten; die Erklärung, daß eine directe Steuer nur eine temporäre sei, nimmt ihr, wenn sie motivirt ist, stets viel von ihrem nachtheiligen Einflusse auf den Verkehrswerth der besteuerten Objecte. Doch müssen hier Unterschiede je nach der Natur der indirecten Steuer gemacht werden; namentlich unterliegt der Zoll ganz andern Grundsätzen als z. B. Getränke und Taback; das Gesammtergebniß aber ist, daß innerhalb der obigen Grundsätze jede einzelne indirecte Steuer ihre eigene Steuerpolitik haben muß, während für die directen Steuern vielmehr die gemeinsamen Principien Geltung finden.

Für die Einkommensteuer endlich, die auch in dieser Beziehung am wenigsten untersucht ist, muß der Grundsatz gelten, der zugleich den Ausdruck ihres innern Zusammenhangs mit den übrigen Steuersystemen bildet.

Da nämlich die Einkommensteuer die große Aufgabe hat, den Unterschied zwischen dem finanziell berechneten und dem wirklichen Einkommen auszugleichen, und dieser Unterschied ein beständig wechselnder ist, so ist es die Einkommensteuer, welche nicht wie die directe selten, und nicht wie die indirecte nach Gründen der Zweckmäßigkeit, sondern welche grundsätzlich und regelmäßig zu wechseln hat. Nur darf das Wechselnde dabei nie Steuereinheit und Steuerobject, sondern nur der Steuerfuß sein, und

oll auch der Wechsel nicht in der Veränderung, sondern in der Vervielfältigung des Steuerfußes bestehen. Dies ist sehr einfach, wenn die Einkommensteuer, wie in Englands Income tax, selbständig ist. Ist die Besteuerung des Einkommens dagegen mit der directen Steuer, oder Repartition, oder mit der indirecten als qualitativer Steuerfuß schon verbunden, so wird die Sache viel schwieriger, und hier treten die obigen Grundsätze für jene Steuerarten ein. Besteht sie aber in einer Einkommen-Klassensteuer, so darf die Steuer selbst überhaupt nicht wechseln, sondern der Wechsel ist individuell, und geht durch die Herab- und Heraufsetzung in eine andere Klasse vor sich. So ist gerade die Einkommensteuer das Lebendige im ganzen Steuerwesen; eben deshalb aber ist sie, als die Vollendung der letztern, auch die schwierigste, und das Ideal der Steuer besteht nicht mehr in einer bestimmten Steuerart, sondern gerade in dem rationellen Wechsel der Einkommensbesteuerung.

Die Aufgabe der Steuerpolitik ist es nun, alle diese allgemeinen Grundsätze auf die bestimmten einzeln geltenden Steuersysteme des einzelnen Landes anzuwenden. Und hier erscheint die allerdings bei unserer bisherigen publicistischen Bildung nicht schwer erklärliche Thatsache, daß die Steuerpolitik noch immer fast ein ausschließliches Gebiet der Finanzverwaltung ist, und die Volksvertretung sowie die öffentliche Meinung sehr selten darüber zu einem Resultate gelangen, was sich erst ändern wird, wenn man beginnt nachzudenken, statt zu experimentiren.

Auch beim Wechsel der Besteuerung begegnen wir einer Begriffsverwirrung, die im Grunde nur die überwiegende Abhängigkeit von fremden Gedankenweisen zeigt. Mit der rationellen Steuertheorie trat der Zweifel ein, ob überhaupt ein Wechsel der Besteuerung richtig sei, ein Zweifel, den Adam Smith noch nicht ahnt, dem aber Canard in seinen „Principes d'économie politique" den ersten Ausdruck gegeben hat. Dieser Zweifel beruhte darauf, daß man bei der ganzen Frage, statt an das Steuersystem als Ganzes zu denken, in der That nur an die Grundsteuer dachte, und noch dazu an die feste Grundsteuer und Rentensteuer. Indem man so alle andern Steuern vergaß, bezog man alle Gründe, welche gegen den Wechsel der Grundsteuer sprechen, ohne Ueberlegung auf die Steuer überhaupt, und indem man jede alte Grundsteuer als eine Hypothek des Staats ansah, die wie jede andere Schuld im Kaufpreise des Gutes vom Käufer abgerechnet werde, jede neue Grundsteuer aber nicht als neue Steuer,

sondern als eine zu verzinsende neue Realschuld betrachtete, gelangte man zu der unklaren Vorstellung, daß „das Leben die Steuern in alle seine Verhältnisse vollständig aufnehme" und deshalb die alte Steuer besser sei als die neue (Hoffmann, a. a. O., S. 60), was Canard zu dem bekannte Satze brachte: „Tout vieil impôt est bon et tout nouveau impôt est mauvais", oder wie Prittwitz sagt: „Man kann von jeder neuen Steuergesetzgebung sagen, daß sie mit einer Ungerechtigkeit verbunden sei", was freilich zur Consequenz haben würde, daß auch schon die erste Steuer, mithin die Steuer an und für sich, eine Ungerechtigkeit sein muß. Was nun den Wechsel der Besteuerung bei den Grundsteuern betrifft, so vgl. unten. Hätte man dabei auch an andere Steuern gedacht, z. B. an den Zoll oder die Stempelsteuer, so glauben wir, daß nicht leicht jemand die Kühnheit haben würde, zu sagen: Jeder alte Zoll oder jeder alte Thorsteuersatz oder jede alte Stempelsteuer ist gut und jede neue ist schlecht. Sobald man sich daher von der Einseitigkeit des Zweifels und seiner Beziehung zur Grundsteuer Rechenschaft ablegt, so ist damit im Grunde die Sache beseitigt, und die obigen Regeln treten in ihr volles Recht auch theoretisch ein, während ihnen dasselbe praktisch keinen Augenblick lang jemals bestritten worden ist. Daß aber z. B. auch Held, dem die Sache doch sehr nahe lag, sich auf dieselbe nicht einläßt, beweist wieder einmal, wie viel leichter es ist, über allgemeine Grundsätze als über ihre praktische Anwendung ein Buch zu machen.

Daß übrigens ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Wechsel in der Steuereinheit und dem Steuerfuße vorhanden ist, zeigt namentlich die englische Income tax, welche die erste nicht ändert, während der letztere grundsätzlich nach dem Bedürfnisse des Staats wechselt. Die neuern Schriftsteller, wie Pfeiffer, Maurus, Umpfenbach, haben von der Sache gar nicht gesprochen; denn was der erstere Bd. II, S. 68 sagt, kann wol kaum als wirkliche Erwägung der Frage gelten.

3) Die Ueberwälzung der Steuern und die wirthschaftliche Production derselben.

Das letzte wirthschaftliche Element der Steuer, die sogenannte Ueberwälzung der Steuer, ist nun von besonderer Wichtigkeit, aber auch sehr schwierig. Es leuchtet ein, daß diese „Ueberwälzung" der Steuern, wenn sie wirklich in der gewöhnlichen Weise stattfände, praktisch alle Steuerpolitik nutzlos machen würde.

Unter der Ueberwälzung der Steuer versteht man der Regel nach den Proceß, vermöge dessen der Verkäufer den Steuerbetrag, der für das Steuerobject bezahlt wird, in die Verkaufspreissumme rechnet, und somit diese Steuer zwar als Steuersubject auslegt,

ch aber dieselbe von dem Käufer wieder bezahlen läßt, sodaß der Käufer dadurch zum wirklichen Steuersubject wird. Da nun der Betrag der Steuer, der auf dem einzelnen Object ruht, nur in einzelnen Fällen berechnet werden kann, so hat man auch wol zwischen überwälzbaren und nicht überwälzbaren Steuern — z. B. Zoll und Einkommensteuer — unterschieden, und darauf allerlei Consequenzen gebaut.

Nun ist es auf den ersten Blick klar, daß dieser Begriff und diese Unterscheidung durchaus falsch sind. Die Steuern sind ein Theil der Gestehungskosten jeder Production; es ist an und für sich undenkbar, daß sie nicht wie jede Art der Gestehungskosten in den Verkehrswerth jedes Products hineingerechnet werden sollten. Wer etwas kauft, zahlt alle Steuern, welche der Verkäufer hat leisten müssen, um das Verkaufsobject produciren zu können, und es ist ganz unmöglich, daß der Producent und Verkäufer die Summe seiner Steuern in irgendeiner Weise auf seine Producte nicht vertheilen und sich dieselben vom Käufer nicht ersetzen lassen sollte. Der Landmann berechnet seine Grundsteuer, der Gewerksmann seine Gewerbesteuer nebst der Häusersteuer, der Arbeiter die Verzehrungssteuer, der Verkehrsmann den Zoll und den Stempel, der Rentier die Rentensteuer, und schlägt sie zu dem Preise seines Verkaufsobjets. *Jeder Einzelne zahlt daher im Kaufobject die Steuern*, welche dasselbe dem andern kostete, und insofern der Verkäufer ursprünglich selbst Käufer war und daher die Steuern des frühern Verkäufers schon gezahlt hat, auch die Steuern dieses erstern Verkäufers, in den meisten Fällen ohne zu ahnen, wie groß dieselben sein mögen; nur bei einzelnen Steuern, namentlich bei Zoll und Verkehrssteuer, kann er den Betrag der Steuer genau berechnen und daher auch letztern im Verkaufspreise genau angeben. Dies sind die eigentlich sogenannten „Ueberwälzungen". Es ist nun klar, daß dies zwar einen formellen, aber keinen wesentlichen Unterschied macht. Geht man aber jetzt einen Schritt weiter, so zeigt sich ein eigenthümlicher Kreislauf in der wirklichen Vertheilung der Steuer. Denn es ist kein Zweifel, daß der Verkäufer einer verzollten Waare *neben* dem Zoll auch seine Gewerbe- und Verzehrungssteuer ebenso gewiß in den Verkaufspreis hineinrechnet als den Zoll; ebenso gewiß rechnet er auch seine Miethe und den Arbeitslohn seiner Leute hinein; in

der Miethe ist aber die Haussteuer seines Hausherrn, im Arbeitslohne die Verzehrungssteuer seiner Leute enthalten. Wird nun der Hausherr Käufer bei dem Kaufmann, so empfängt er die Haussteuer von dem letztern bei der Miethe und zahlt sie ihm bei dem Kaufe seiner Waaren in dem Preise derselben zurück; kauft der Landmann, so hat derselbe in seinem Korn den Betrag der Grundsteuer berechnet, den ihm der Arbeiter in dem Preise des täglichen Brots zurückzahlt, während der letztere diesen Betrag vom Gewerbtreibenden in Lohn zurückempfängt, und derselbe Gewerbtreibende, bei dem der Landmann sich den Rock kauft, den er trägt, muß in dem Preise dieses Rocks denselben Steuerbetrag, den er beim Verkaufe des Korns sich berechnete und herausgeben ließ, dem Gewerbsmann zurückgeben. Das Bild läßt sich ins Unendliche fortspinnen. Das große Resultat aber ist, daß jede Steuer von jedem auf jeden überwälzt wird, indem jeder die Steuern, die er zahlt, nur für den andern, der sein Product braucht, auslegt, um sie ihm in irgendeiner Weise aufzurechnen, gerade so gewiß, so regelmäßig und so organisch nothwendig, wie er das bei dem Zins seiner Kapitalien und dem Arbeitslohne thut. Eine specielle Steuerüberwälzung gibt es daher gar nicht; das, was man unter derselben bisher verstanden hat, ist nur die in ganz einzelnen Fällen mögliche specielle Verrechnung der Steuerüberwälzung; der Begriff der letztern erscheint abgethan; aber an seiner Stelle entsteht sofort eine andere, im Grunde viel ernstere Frage. Denn wenn jeder jede Steuer „überwälzt" und überwälzen muß, gleichgültig dagegen, wer sie zufällig zahlt, — wer trägt dann eigentlich die Steuer, die von einem Steuerobject gefordert und geleistet wird?

Offenbar reichen hier die bisherigen Auffassungen nicht aus, wenn das „Tragen" einer Steuer etwas anderes ist als das „Zahlen" derselben. Hier kann nur das Wesen der Steuer die Sache erklären. Die Steuer zahlt die Leistungen der Verwaltung für die Production des Steuerobjects; sie ist daher nichts anderes als ein Theil der Gestehungskosten des letztern, wie Zins und Arbeitslohn. Nun ist es die Aufgabe der Production, ein Product zu liefern, dessen Werth mindestens gleich dem der Gestehung ist, also gleich dem Werthe und Preis des Stoffes, der Zinsen, des Arbeitslohnes und der Steuern, welche auf das Object fallen;

oder: der Producent muß in dem Werthe seines Erzeugnisses den Werth der auf demselben belastenden Steuer produciren, wie den Betrag von Zins und Arbeitslohn, um bei dem Verkaufe des Products einen Erwerb zu machen. Hat das Product diesen Werth nicht, so bleibt es entweder unverkäuflich oder es muß mit Verlust verkauft werden; dabei sind die Steuern nichts Besonderes, sondern sie sind absolut identisch mit Zins und Lohn; der Producent muß ebenso gut den Zins und den Lohn im Werthe seines Products produciren, wie die Steuer, wenn er einen Verdienst machen will. Damit tritt an die Stelle der unklaren Ueberwälzung der Steuern der klare Begriff der Production derselben. Ein jeder muß in seinen Erzeugnissen, mögen sie Namen haben, welchen sie wollen, aus dem Stoffe durch seine Arbeit einen Mehrwerth produciren, der gleich ist dem Zins, dem Lohne und der Steuer, die er selbst zahlt. Daraus nun folgt der Satz, der den Anfangs- und Schlußpunkt der Steuerpolitik überhaupt bildet. Die Gesammtsumme aller Steuern muß alljährlich als Mehrwerth der Production von dem Volke wirklich producirt werden, oder, der Werth aller Producte der Volkswirthschaft muß jährlich außer seinen sonstigen Gestehungskosten um so viel größer sein als die Steuer beträgt, während der Werth der Verwendung der Steuer — der Verwaltung — wieder gleich sein muß dem Betrage der Steuer. Das ist der an sich einfache Begriff der Steuerproduction, ohne den das Steuerwesen wirthschaftlich unerklärlich bliebe, wenn man sich die Frage beantworten wollte, woher denn jährlich die Tausende von Millionen zuletzt kommen sollen, welche die Völker als Steuern zahlen. Die praktische Ausführung dieses Gedankens aber besteht darin, daß jeder Käufer den Preis zahlt, in welchem die Steuer des Verkäufers enthalten ist, weil ihm das Product so viel werth ist; wäre es das nicht, er würde es ja nicht kaufen; kauft er es aber, so hat auch der Verkäufer seine Steuer producirt, und die sogenannte Ueberwälzung ist nichts anderes als die Zahlung dieses producirten Steuerwerthes des Objects durch den, für den es diesen Werth hat. Jeder Besteuerte ist daher beständig damit beschäftigt, zu berechnen, ob er durch seine Arbeit einen Werth produciren kann gleich dem der Gestehungskosten plus der Steuer, und jeder Kauf ist, als Rückerstattung dieser Steuer des Producenten, ein Beweis, daß er eben dies vermocht hat.

Dies scheint wol einfach. Andererseits aber ist das gerade vom wahren Standpunkt der Steuer aus auch ganz natürlich, da die Steuer selbst ja nur die Zahlung für die Leistungen ist, welche der Staat durch seine Verwaltung als Bedingung der Production dem Einzelnen darbietet. Die Steuer enthält daher in Wahrheit nur die Rückerstattung des Werthes, den die Leistung der Gesammtheit in der Verwaltung für das Steuerobject hat; die Production der Steuer ist mithin nur der Gebrauch dieses Werthes, und die Gemeinschaft hat das Recht, diesen Gebrauch als Steuer zurückzufordern. So verschmelzen in der Steuerproduction wieder die Einzel- und die Staatswirthschaft; und gerade diese Verschmelzung ist der lebendige Keim der höchsten Entwickelung des letztern.

Somit dürfen wir das Gesammtergebniß der Steuerpolitik in drei Sätzen zusammenfassen: erstlich soll der Werth der Leistungen der Verwaltung für die Production gleich sein der Summe, welche der Staat als Steuer von dem Producenten fordert; zweitens die einzelne Steuer nach der Steuerkraft ihres Objects bemessen werden, und drittens soll die Einkommensbesteuerung beständig die Differenzen ausgleichen zwischen dem berechneten und dem wirklichen Einkommen. Und somit ergibt sich als höchster Gesichtspunkt für die volkswirthschaftliche Natur der Steuern, daß in einem gesitteten Staate ihre wahre Höhe nicht im Verhältnisse steht zu ihrem Betrage, sondern zu der Entwickelung der Principien der Gesetzgebung und Vollziehung, der Verwaltung des Staats.

Die Lehre von der sogenannten Ueberwälzung der Steuern ist eine der wunderlichsten Begriffsverwirrungen, die es wol je in der Wissenschaft gegeben hat. Obgleich man die Steuer als Theil der Gestehungskosten unzweifelhaft anerkennt, so denkt man doch, daß es in der Natur gewisser Steuern liege, ganz, in der Natur anderer gar nicht, und in der Natur noch anderer bis zu einem gewissen Grade überwälzt, d. h. in den Gestehungskosten der Producte angerechnet zu werden, was eben der Natur der Gestehungskosten absolut widerspricht. Das ganze Chaos von Vorstellungen stammt aus der Behandlungsweise her, mit der Ricardo zuerst die Gegensätze der Grundrente, der Pacht und des Kapitals und der Arbeitslöhne in der Besteuerung der Arbeit darstellte, wobei er zu dem gänzlich verfehlten Satze kam, „daß eine Besteuerung des Arbeitslohns weder den Kapitalisten noch den Grundbesitzer treffe, sondern nur auf dem Arbeitgeber ruhe" (Kap. 16). Als ob der Unternehmer, wenn er

das Product der Arbeit dem Grundbesitzer verkauft, in dem Preise desselben den Steuerbetrag der Arbeitssteuer dem Grundherrn schenken würde oder vernünftigerweise schenken könnte! Dem entsprechend schieden nun die folgenden überwälzbare und nicht überwälzbare Steuern, was zu der gründlich verkehrten Vorstellung Anlaß gab, als sei es Aufgabe der Finanzverwaltung, die Steuern so einzurichten, daß sie nicht überwälzt würden, damit sie womöglich den treffen, der sie zahlt, ein Unding, da dies weder erreichbar noch wünschenswerth sein kann. Diese ganze Ueberwälzungslehre ist nichts als ein gänzlich misverstandener Versuch, das wahre Verhältniß der Steuern zum Einkommen zu formuliren, und der bei dem nur zu großen Mangel an Selbständigkeit unserer deutschen Finanzliteratur, gegenüber namentlich der englischen, die Steuervertheilung bei der Grundrente als Grundform der Steuervertheilung überhaupt erscheinen ließ. Man muß daher endlich an die Stelle dieser ganzen Verwirrung den einfachen Satz setzen: Jeder muß in dem Werthe und Preise seines Products den Steuerbetrag, der darauf ruht, wieder produciren, indem er in seinem Product neben den Gestehungskosten und dem Gewinn auch noch den Werth der Steuer erzeugt, um sich denselben vom Consumenten zurückzahlen zu lassen; das ist die wahre Ueberwälzung. Keine einzelne Steuer kann daher überwälzt werden, sondern auf jedem Product ruhen alle Steuern zugleich, und jeder Käufer wird sie alle zahlen, wenn das Product nebst den übrigen Gestehungskosten auch den Steuerbetrag werth ist, der darauf liegt. An die Stelle der confusen Vorstellung der Ueberwälzung muß daher der Begriff der Steuerproduction durch die gesammte wirthschaftliche Thätigkeit einer Nation und der Steuervertheilung durch den Verkehr treten; dann erst wird man das richtige Verhältniß der Steuer zur Production verstehen lernen. Uebrigens will schon Lotz, a. a. O., III, 189, „vom Gange des Verkehrs die Ausgleichung der Ungleichheiten (der Besteuerung) erwarten", was im Grunde dieselbe Idee enthält. Aehnlich Malchus, §. 34. Daß Wirth noch über die „Abwälzung" eine eigene Theorie aufstellt (S. 350 fg.) muß billig wundernehmen. Umpfenbach liefert gar nichts als das wichtige „Gebot der Vermeidung einer verfehlten Besteuerung" (§. 69) worunter er versteht, daß eine verfehlte Besteuerung nicht durch den Verkehr ganz wieder gut gemacht werden kann. Hoffmann („Lehre von den Steuern") hat die Frage taktvoll umgangen (S. 58 fg.). Bei Hock („Abgaben und Schulden") tritt Confusion ein; was soll man sich unter Fortwälzung, Abwälzung, Rückwälzung und sonstigen Wälzungen eigentlich denken? (S. 91—98.) Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 77 fg., denkt sich bei der Frage vieles (S. 98), unter andern auch noch die „Weiterwälzung"; es muß jedoch anerkannt werden, daß er zuerst die Ueberwälzungstheorie nach den einzelnen Steuern ins Auge gefaßt hat. Wie Maurus, a. a. O. S. 223, zu seiner Ansicht gelangt, daß die die Armen treffenden —

zahlen denn die, die nichts zu zahlen haben, oder die, welche sie unterhalten? — Steuern nicht „gewälzt“ werden können, ist uns nicht klar. Natürlich zahlen die Zahlungsunfähigen nicht; oder glaubt er wirklich, daß z. B. ein englischer Landlord als Producent die Armensteuer nicht mit berechnet? Freilich wird die Sache am leichtesten, wenn man sie wie Held und Bergius lieber gar nicht untersucht.

IV. Die Verwaltung der Besteuerung.

Begriff und Inhalt.

Unter der Verwaltung der Besteuerung verstehen wir nun die Gesammtheit der Thätigkeiten des ganzen Finanzorganismus, durch welche die gesetzlich vorgeschriebenen Steuern wirklich erhoben werden.

Wenn nun die Steuern eines Landes nicht blos in Steuerobject, Steuereinheit und Steuerfuß, sondern auch im Betrag festgestellt sind, so ist dieser Proceß ein einfacher. Sie ist dann eine rein amtliche Thätigkeit des Finanzorganismus. Allein sowie man von dem höhern Standpunkt der Besteuerung ausgeht, nach welchem die Steuer sich an das lebendige Einkommen anschließen und denselben folgen soll, so treten neue Gesichtspunkte in den Vordergrund, und man kann von einer wissenschaftlichen Behandlung des Gegenstandes reden.

Offenbar ist nämlich die rein amtliche Thätigkeit zwar fähig, bis zu einem gewissen Grade die Steuerquelle und Steuerkraft zu berechnen; allein dem Wechsel derselben vermag sie nicht zu folgen. Sie ist im Gegentheil gleichgültig gegen den wirklichen Ertrag, und muß sogar gleichgültig gegen die Folgen ihres Irrthums in jedem einzelnen Falle sein. Das ist kein Vorwurf, sondern es ist ihre Natur. Es ist daher klar, daß die rein amtliche Verwaltung jener höhern Aufgabe der Besteuerung nicht genügt, sondern daß es ein Zeichen fortgeschrittener staatsbürgerlicher Gesittung ist, wenn neben ihr ein zweiter ihr gleichberechtigter Factor auftritt.

Dieser nun ist die öffentlich rechtliche, organisirte Theilnahme des Staatsbürgerthums auch an der Verwaltung der Besteuerung, die praktische Ausdehnung des Princips der Selbstverwaltung auf

die eigentliche Steuerverwaltung. Diese nun nennen wir in der Gesammtheit ihrer Formen die Selbstbesteuerung.

Sowie somit die Selbstbesteuerung neben der amtlichen Steuerverwaltung auftritt, so entsteht die Frage nach ihrer gegenseitigen natürlichen Grenze. Diese Begrenzung ihrer beiderseitigen Factoren im Steuerwesen bestimmt sich nun aber hier wie immer durch ihre eigene Natur, und diese tritt im Steuerwesen sofort mit voller Klarheit in den Vordergrund.

Das Princip der finanziellen Verwaltung ist es, den Ertrag der Steuerobjecte möglichst genau, aber stets durchschnittlich zu berechnen und dann die Steuern aufzulegen und einzutreiben. Das Princip der Selbstbesteuerung dagegen besteht immer und wesentlich darin, die wirkliche Steuer mit dem wirklichen individuellen Einkommen in möglichste Harmonie zu bringen. Der Charakter der finanziellen Function wird stets vorwaltend ein mechanischer, derjenige der Selbstbesteuerung ein organischer sein.

Allein trotz dieser tiefen Verschiedenheit sind dennoch beide auf das innigste miteinander verbunden, und ersetzen sich nicht blos durch ihre Function, sondern auch durch ihre Natur gegenseitig. Denn alle Selbstbesteuerung hat eine in ihrem Wesen liegende Neigung, statt der Wahrheit das Interesse walten zu lassen, theils in der Rücksichtslosigkeit gegen die unmächtige niedere Klasse in ihrer Consumtion, theils in dem Streben dem großen Besitze Steuern aufzubürden, blos weil er sie tragen kann. Die amtliche Verwaltung ist dagegen hier wie immer gegen die Sonderinteressen rücksichtslos, und das ist ihre hohe, nicht genug zu schätzende Bedeutung auch auf diesem Gebiete. Wenn somit einerseits das Staatsbürgerthum gegen die Ungerechtigkeit der Bemessung durch die Selbstbesteuerung bei dem Amt Zuflucht sucht, so wendet es sich wieder gegen die Einseitigkeit des letztern an die Selbstbesteuerung. Es wäre der größte und verderblichste Irrthum, zu glauben, daß jemals eine wirklich gute Steuerverwaltung nur durch das eine oder nur durch das andere Element allein erzielt werden könnte. Auch hier ist die Bedingung der Freiheit die Ordnung; die Entwickelung, aber nicht die Auflösung der Ordnung soll die Freiheit bringen.

Wenn man nun diese Sätze für die Steuerverwaltung auf ihren praktischen Inhalt zurückführt, so wird man sagen, daß die

amtliche Verwaltung für die Selbstbesteuerung den festen Maßstab in Einheit, Fuß und Betrag der Steuer gibt, während die Selbstbesteuerung die Aufgabe hat, auf Grundlage des wechselnden individuellen Einkommens für das Steuersubject und Object von diesem Maßstabe abzuweichen; ist ein solcher Grund da, so soll sie es; ist er aber nicht da, so darf sie es nicht. Und drückt man dies in den praktischen Kategorien aus, so wird man sagen, daß die amtliche Verwaltung den Kataster für die directen, den Tarif für die indirecten, und den Steuerfuß für die Einkommensteuern festzustellen hat, daß dagegen die Selbstbesteuerung ihre Abweichungen von den erstern und ihre Erhöhung des letztern jedesmal individuell motiviren muß. Das ist der Weg, auf welchem die großen Principien der Steuerpolitik nicht blos in, sondern durch die Steuerverwaltung sich verwirklichen.

In diesem Sinne sagen wir nun, daß die Verwaltung der Besteuerung ein selbständiger Theil der Finanzwissenschaft ist. Während wir demnach die einzelnen Vorschriften der Steuergesetzkunde überlassen, wird jede allgemeine Behandlung der Steuerlehre jenen Gegenstand nothwendig selbständig in seinen Grundsätzen darzulegen haben.

Die Literatur der Steuerverwaltung hat ihre selbständige Geschichte. Sie beginnt mit der Erkenntniß, daß die Steuererhebung an und für sich, abgesehen von der Steuer, von entscheidender Wichtigkeit für die Steuerzahlung sei, und bei vielen Steuern eigentlich die wahre Steuerlast ausmache. Der Kampf für eine rationelle Steuerverwaltung beginnt daher gleichzeitig mit der Steuerliteratur. So schon „Mémoires de Sully" (1588), IV, 332. Aehnlich bei Vauban, „Dixme royale", an mehrern Stellen; die Nothwendigkeit einer möglichst schonenden Erhebung auch schon bei Seckendorf, a. a. O., Thl. III, achtes Regal: „Die christlichen Obrigkeiten, welche dieses Rechts fähig sind, sollen billig desto behutsamer damit verfahren." Jedoch erst Adam Smith stellt das Steuerverwaltungsprincip als integrirenden Theil der rationellen Besteuerung hin. Von da ward die Steuererhebung als selbständiger Theil in die Finanzwissenschaft aufgenommen; namentlich bei Jakob, „Finanzwissenschaft", I, §. 1197 fg., der zuerst die Verschiedenheit der Erhebung nach der Natur der Steuer betont. Malchus hat in seiner praktischen Weise die Sache weiter geführt, I, §. 76—99; etwas kurz für sein Werk. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 12, bleibt noch allgemeiner. Einzelne Erhebungsformen, namentlich die Verpachtung, werden frei besprochen Sonnenfels, „Finanzwissenschaft", S. 125 fg. Rau hat darin die ganze

formale Steuerverwaltung wieder der Steuertheorie nach Jakob's Vorgange einverleibt (I, §. 281); doch behielt der letztere große Vorzüge. In der neuesten Zeit hat dagegen die reine Theorie (Umpfenbach, Pfeiffer, Maurus, Held, Bergius) die ganze Sache fallen lassen, zu ihrem großen Nachtheil, während die praktische Richtung sie als positive Ordnung mit großer Umsicht, aber freilich in Beschränkung auf einzelne Länder, wieder aufnahm und durchführte, wie Gneist für England, Hock für Frankreich, Dessary, Konopasek und Moor für Oesterreich, Rönne für Preußen, Herdegen für Würtemberg, Regenauer für Baden. Das, worauf es jetzt ankommt, ist, der Bedeutung der Selbstbesteuerung für die Steuerverwaltung ihren Platz zu gewinnen. Bei dieser aber hat die bisherige nur sehr geringe Literatur sich zwar mit dem Princip der Selbstbesteuerung beschäftigt, aber die Verwaltung derselben zur Seite gelassen; nur Gneist hat für England geleistet, was für Deutschland zu leisten vielleicht noch factisch unmöglich ist. In der That muß die deutsche Literatur — auch unsere frühern Arbeiten — wohl bekennen, daß sie selbst über die letzten Principien keineswegs klar gewesen. Vielleicht daß das Vorliegende dazu dient, hier einen Erfolg anzubahnen.

Auch hier hat Rußland seine eigenthümlichen Verhältnisse, deren Grundlage bereits früher angedeutet worden. Die Verwaltung der directen Steuern liegt, wie gesagt, mit Vertheilung, Ausschreibung und Erhebung ganz in der Hand der haftungspflichtigen Gemeinde; der Staat hat dafür nicht einmal Erhebungsorgane, und nirgends lassen sich besser die Vortheile und Nachtheile einer staatlich uncontrolirten Selbstbesteuerung studiren als hier!

1) Die Selbstbesteuerung.

Begriff.

Unter der Selbstbesteuerung verstehen wir demnach die Gesammtheit von Thätigkeiten und Organen, vermöge deren das Staatsbürgerthum an der Besteuerung des individuellen Steuerbetrages theilnimmt. Die wirkliche Erhebung der so bestimmten Steuer ist dann Sache der amtlichen, oder amtlich fungirenden Selbstverwaltung.

Die Selbstbesteuerung hat demgemäß die Function, die große Aufgabe aller wahren Entwickelung des Steuerwesens, die Ausgleichung der Differenz zwischen dem finanziell berechneten und dem wirklichen Einkommen durch ihre Organe entweder allein, oder aber in Verbindung mit der amtlichen Verwaltung herbei-

zuführen. Sie ist dadurch das Mittel, die höchste Vollendung alles Steuerwesens zur Verwirklichung zu bringen.

Sie ist somit ein Theil der Selbstverwaltung, und nicht etwa diese selbst. Sie ist daher auch bei dem Steuerwesen der Selbstverwaltungskörper ihrerseits thätig; es ist die Zukunft aller Steuerverwaltung, nicht daß sie allein, sondern daß sie stets in Verbindung und Harmonie mit der amtlichen Verwaltung functioniren.

Sie bedarf zu dem Ende eines Systems und eines Organismus.

a) System der Selbstverwaltung.

Unter dem System der Selbstbesteuerung verstehen wir das Verhältniß jener allgemeinen Aufgabe der Selbstbesteuerung zu dem System der einzelnen staatlichen Steuern. Das Wesen dieses Systems ist es, jene Aufgabe, die richtige Bemessung des wirklichen individuellen Einkommens gegenüber dem finanziell bestimmten, auf jedem Punkte der Besteuerung durchführen zu können. Die Bezeichnung dieses Systems ist nun leicht, wenn man die frühern Begriffe und Elemente des Steuersystems festhält.

Es ist nämlich der Charakter unserer Gegenwart, daß sie jene Aufgabe bereits in dem amtlichen Steuersysteme recipirt hat, und daß sie daher sehr leicht und klar zum Ausdruck gebracht werden kann. Es ist daher kein Zweifel, daß die Zukunft des Steuerwesens nicht mehr so sehr auf dem Kampfe um das Princip, als auf der Frage nach der Ausführung desselben beruhen wird.

Jenes Princip enthält nämlich zwei Grundformen, und damit zwei Anwendungen der Selbstbesteuerungen.

Es kann diese Ausgleichung entweder durch eine eigens darauf berechnete selbständige Einkommensteuer, oder durch eine eigene Besteuerungsform bei den directen und indirecten Steuern ermöglicht werden.

Im ersten Falle müssen die letztern beiden Steuerarten möglichst fest bleiben sowol in Steuereinheit als in Steuerfuß; dagegen müssen Steuerfuß und Steuereinheit der Einkommensteuer gesetzlich bestimmt, die Bestimmung des Steuerbetrages durch Feststellung der Wiederholung des einfachen Steuerfußes — Steuersimplums — eben durch die Selbstbesteuerung getroffen werden.

Im zweiten Falle wird jeder einzelnen Steuer, soweit dies thunlich ist ein beweglicher Theil hinzugefügt, dessen Höhe

nn die Selbstbesteuerung durch ihr Verfahren (s. unten) fest=
llt. Dies geschieht bei den Ertragssteuern in der Form der Re=
rtition, bei den Erwerbsteuern in der Form der Selbstschätzung.

Eine Verbindung beider Systeme ist thunlich, kann dann aber
ır einen höchst geringen Ertrag der Einkommensteuer übrig
ıssen.

b) Organismus der Selbstbesteuerung.

Der Organismus der Selbstbesteuerung zerfällt im Verhält=
iß zu dem System in zwei Theile: die Organe der Selbst=
esteuerung, und das Verfahren bei derselben.

1) Die Organe der Selbstbesteuerung müssen durch die Wahl
us den Besteuerten hervorgehen. Wir werden sie am besten die
steuerausschüsse nennen. Ihre Stellung aber soll verschieden
ein, je nachdem das erste oder das zweite System gilt.

Bei der einfachen Einkommensteuer sollen die Steuerausschüsse
inen selbständigen Körper bilden, selbständig das Verfahren leiten,
elbständig die Individualbemessung vornehmen, und diese dem
Steueramte zur Erhebung mittheilen. Die Theilnahme eines
Steuerbeamteten dagegen ist nothwendig, und muß derselbe das
Recht und die Aufgabe haben, zuerst über die Innehaltung des
Verfahrens, dann über die des Steuerfußes, endlich über die
ormale Ueberweisung an das Amt zu machen, und soll er be=
echtigt sein, eventuell sogleich Beschwerde entgegenzunehmen. Ent=
cheidende Stimme hat er nicht. — Gegen die Bemessung geht der
Recurs an die höhere Stelle (s. unten).

Bei der systematisch vertheilten Einkommensbesteuerung da=
egen, sei es Repartition, Abfindung oder Einbekenntniß, soll der
Steuerausschuß umgekehrt dem Steueramt beigegeben werden; er
at in Gemeinschaft mit demselben zu urtheilen, die Entscheidung
edoch ist Sache des Amtes. Bei Recursfällen hat hier der Aus=
chuß einen selbständigen Bericht an die höhere Stelle zu machen.

Solche Steuerausschüsse sollen in jeder Steuergemeinde sein;
ei der höhern Behörde soll der Landesausschuß in Recursfällen
vertreten werden. Von dieser — der Landesfinanzdirection etwa —
gibt es nur wegen Formfehler einen Recurs an das Ministerium.

2) Das Verfahren vor diesen Organen ist im Princip sehr
einfach, in der Praxis bietet es allerdings oft große Schwierigkeiten.

Bei den Ertragssteuern muß der Antrag auf den individuellen Steuerbetrag des Einkommens, den wechselnden Theil der Repartition — vom Amt auf Grundlage seiner amtlichen Katastralerhebung ausgehen; die Partei wird dann aufgefordert sich zu äußern, und danach entschieden.

Bei den Erwerbsteuern kann er vom Amt ausgehen, auf Grund der vom Amt eingeforderten und dem Ausschuß vorzulegenden Einbekenntnisse des wirklichen gewerblichen Ertrages. Es kann aber auch der Ausschuß einen Antrag stellen. Bei Abweichung von dem Einbekenntniß wird die Partei gehört, und über den Antrag entschieden.

Bei den einfachen Einkommensteuern dagegen muß der Ausschuß auf Grundlage des amtlich einzufordernden und ihm vorgelegten Einbekenntnisses den Antrag auf Individualbemessung stellen, den Beschluß der Partei mittheilen und sich im Recursfalle mit seinen Motiven äußern.

3) Wir sind nun ferner der Ansicht, daß man von einer Partei eine Beschwerde nicht wegen des ihr auferlegten Steuerbetrages, sondern wegen des Verfahrens bei der Einhebung, und auch wegen falscher Bemessung der gesetzlichen Steuer erhoben wird, eine solche Beschwerde stets bei dem so gebildeten Steuerausschusse erhoben werden sollte, weil dies der zweckmäßige Weg ist. Das Amt hat dann seinerseits bei solchen Beschwerden das Recht, stets mitzustimmen, und gegen den Beschluß über die Beschwerde seinerseits Recurs an die höhere Stelle, eventuell aber auch an das Finanzministerium selbst zu ergreifen. Handelt es sich dagegen um eine Klage wegen der Verletzung der gesetzlichen Rechte, so bleiben wir noch immer der Ansicht, daß hier das ordentliche Gericht entscheiden solle.

Auf diese Weise würde sich die Selbstbesteuerung nicht blos ganz einfach ordnen, sondern sie würde sich auch ohne alle Schwierigkeit in den ganzen Gang der Steuerverwaltung einfügen. Es ist aber charakteristisch für unsere Epoche, daß wi[r] darüber weder Gesetze noch eine eigene Literatur haben. Im Gegentheil ist mit der einzigen Ausnahme Englands und seine[r] Selbstverwaltung zwar das Princip der Einkommensbesteuerun[g] ziemlich anerkannt, aber dieselbe, wenn auch auf Grund von eigenen Einbekenntnissen, ganz den amtlichen Organen übergeben.

Wir stehen hier daher vor dem letzten entscheidenden Schritte zur Vollendung des staatsbürgerlichen Steuerwesens, denn das Folgende ist doch nur der amtliche Weg, der in der eigentlichen Finanzverwaltung gegeben ist.

Will man in dieser Beziehung die verschiedenen Staaten charakterisiren, so wird man sich noch auf Folgendes beschränken müssen.

England nämlich hat die Selbstbesteuerung so weit über das directe Steuersystem ausgedehnt, als dies thunlich war, jedoch mit der nur historisch erklärbaren Ausnahme, daß die zweite Hälfte seiner directen Steuern (Land tax, Assessed taxes und einzelne Licenses) noch als reine amtliche oder Quotitätssteuern neben der Selbstbesteuerung der Income tax fortbestehen. Die Zölle und Verkehrssteuern sind natürlich amtliche Steuern. Die Einführung der Selbstbesteuerung bei den directen Steuern hat die eigentliche Einkommensteuer dann überflüssig gemacht; aber gerade diese Steuer ist es, welche die Vorstellung erwirkt hat, daß alles das eine „Einkommensteuer" sei, was die Formen der Selbstbesteuerung zuläßt.

Frankreich, das die Selbstverwaltung in keinem Theile seiner Verwaltung kennt, kennt consequent auch keine Selbstbesteuerung, sondern hat mit Ausnahme der Grundsteuer, die eine Repartitionssteuer nach den Departements ist, nur amtliche Steuern.

Preußen hat dagegen zwar für alle andern Steuern die Quotitätsbesteuerung festgehalten, namentlich auch für die Grundsteuer; jedoch hat es bei der Klassen- und der klassificirten Einkommensteuer das Einbekenntniß, und bei einigen indirecten Steuern die Abfindung zugelassen. Von einer Organisation von Steuerausschüssen, ihrem Recht und ihrer Aufgabe ist dagegen keine Rede.

Oesterreich endlich hat für die Grundsteuer die amtliche Umlegung, dagegen für die Erwerbsteuer die Cumulation der amtlichen Besteuerung mit der Selbstbesteuerung eingeführt, jedoch nur als Einbekenntniß, ohne Steuerausschüsse, und die letztere als Einkommensteuer bezeichnet. Das Gesetz über die Einführung des Princips der Repartitionssteuer für den Grundbesitz ist vorderhand nicht ins Leben getreten. Bei einzelnen Verzehrungssteuern kommen dann noch Abfindungen vor.

In den übrigen deutschen Staaten ist das Princip der Selbstbesteuerung erst seit 1848 in den Einkommensteuern zur Geltung gelangt.

2) Die amtliche Besteuerung.

Begriff. Die Steuerhebung.

Die amtliche Besteuerung umfaßt nun, selbständig und geschieden von der Selbstbesteuerung gedacht, den ganzen Proceß, durch welchen die irgendwie gesetzlich bestimmte Steuer wirklich der Staatskasse zugeführt wird.

Wir nennen diesen Proceß die Erhebung der Steuer im allgemeinen. Diese Steuererhebung ist aber einer der wichtigsten Theile des ganzen Steuerwesens; denn sie ist es einerseits, durch welche das letztere eben in die Verhältnisse der Einzelwirthschaft unmittelbar eingreift, andererseits ist sie als der eigentliche Act der Erwerbung der Steuern für den Staat zugleich dasjenige, was die meisten Auslagen fordert. Die Principien des Steuerwesens in ihrer Anwendung auf die Steuererhebung fordern eine Einrichtung der letztern, vermöge deren dieselbe den wirthschaftlichen Erwerb des Einzelnen so wenig stört als möglich und dabei zugleich so wenig kostspielig ist als thunlich; denn die Störung der Einzelwirthschaft durch die Erhebung macht die Steuer bei gleicher Höhe des Steuerfußes oder Betrags schwerer, die Erhöhung der Erhebungskosten dagegen fordert ihrerseits eine Erhöhung des Steuerbetrags um den Betrag der Erhebungskosten, da der Staat seiner Reineinnahme aus den Steuern nicht entbehren kann und jede nicht absolut nothwendige Ausgabe für die Erhebung keine reproductive Fähigkeit enthält.

Trotzdem ist die erste Bedingung aller Steuererhebung die Gewißheit, daß die Steuer nach dem Steuergesetze und von jedem Steuerobject wirklich und sicher erhoben werde.

Da nun diese nicht der individuellen Willkür und ebenso wenig blos dem Ermessen des amtlichen Organismus überlassen werden kann, so hat sich ein eigenes System von geltenden Besteuerungen für diese Erhebung ausgebildet, das dieselbe in ihre einzelne Theile zerlegt, und für jeden derselben in jedem einzelnen Staate ein eigenes Verordnungsrecht aufgestellt hat. Die

wesentlichsten Theile dieses sehr weitläufigen und doch so bedeutsamen Gebiets des Steuerrechts sind die Umlegung, die Zahlung und die Eintreibung der — sei es gesetzlich oder unter Mitwirkung der Selbstbesteuerung — festgestellten Steuerbeträge.

a) Die Steuerumlegung.

Die Steuerumlegung, Regulirung oder Anlegung der Steuer, ist die durch die gesetzliche Behörde vollzogene und veröffentlichte Bestimmung des Steuerbetrags, welcher zu zahlen ist. Diese Steuerumlegung enthält daher die genaue Bestimmung des Steuerobjects, der Steuereinheit, des Steuerfußes und des Steuerbetrags. Wenn dabei zugleich das individuelle Steuersubject mit bezeichnet ist, so heißt sie Steuerausschreibung. Diese Steuerausschreibung muß dann natürlich dem Steuerverpflichteten mitgetheilt werden, und heißt dann wol die Steuervorschreibung. Diese formale Bezeichnung der Begriffe bedarf wol keiner weitern Erklärung.

Soweit nun der Steuerbetrag, der vermöge dieser Steuerausschreibung von dem Steuersubject zu zahlen ist, endgültig durch das Gesetz bestimmt wird, ist die Sache sehr einfach, und nichts als die auf Grundlage der amtlichen Erhebungen gegebene Vollziehung des Steuergesetzes. Man kann hier die Begriffe von Kataster für die directe, Tarif für die indirecte und Taxe für die Einkommensteuer gebrauchen; die Steuervorschreibung enthält demnach formell den, vermöge Katasters, Tarif oder Taxe auf das Individuum entfallenden Steuerbetrag. Erst da, wo die Selbstbesteuerung eintritt, kann die erste von dieser ausgehende Steuervorschreibung nicht sogleich als vollziehbar anerkannt werden. Hier ist daher ein Termin zur Einbringung von Recursen, oder eine definitive Entscheidung der obern Stellen abzuwarten. Ist der erste ohne Einsprache vorüber oder die letztere erfolgt, so ist die Steuervorschreibung rechtsgültig.

Natürlich ist eine solche Zwischenzeit nur bei denjenigen Steuern denkbar, welche mit einer Einkommenbesteuerung verbunden sind. Bei den übrigen (Zoll, Monopol, Genußsteuern) ist die Steuervorschreibung sogleich rechtskräftig. Die einzige Frage ist dabei, ob eine solche Vorschreibung auch theilweise gültig sein kann, da nämlich, wo ein fester Betrag neben dem wechselnden

Einkommensbetrag besteht. Wir sehen keinen Grund, diese theilweise Rechtsgültigkeit zu bezweifeln.

Wenn die Rechtsgültigkeit eingetreten ist, folgt die Steuerzahlung.

b) Die Steuerzahlung.

Von selbständigen Grundsätzen über die Steuerzahlung kann erst dann die Rede sein, wenn die Epoche der Naturalwirthschaft überwunden, und die Leistung des Einzelnen für die Verwaltung in Geld bestimmt ist. Daß zum Theil auch noch Naturalleistungen an den Staat bestehen, bedarf kaum einer Erwähnung. Ist aber einmal die Steuer in Geld nach ihrem Betrage bestimmt, so ist es dieser vorgeschriebene Betrag, der den Inhalt der Zahlungspflicht bildet. Damit nun diese so einfach und unzweifelhaft sei als möglich, gelten folgende Regeln:

1) Zahlungsordnung. Es muß die Form des Documents genau vorgeschrieben sein, welcher den Zahlungsauftrag enthält.

Es muß dann die Münze bestimmt werden, in welcher die Zahlung geschehen kann oder muß.

Es muß ferner das amtliche Organ bezeichnet werden, bei welchem die Zahlung zu leisten ist.

Es muß ferner die Form genau vorgeschrieben werden, in welcher die geschehene Zahlung constatirt werden soll, theils wegen der Rechnungscontrole, theils um gegen Steueransprüche sicherzustellen. Die Bestimmungen hierüber hängen mit denen über die Steuereintreibung eng zusammen (s. unten).

Die Steuerzahlungsordnung ist danach so einzurichten, daß die Münze Landesmünze, daß das Organ zur Einkassirung nicht örtlich zu entfernt und daß die Form auch für die weniger Gebildeten leicht verständlich sei.

Nicht minder wichtig aber sind die Zeitfristen.

2) Steuertermine. Die Steuertermine haben dieselben Voraussetzungen wie die Steuern selbst. Da letztere von dem Ertrage der Wirthschaft gegeben werden sollen, so müssen die Termine so bestimmt werden, daß sie womöglich mit den Zeitpunkten des Ertrags zusammenfallen und mithin der Steuerbetrag nicht aus dem Betriebskapital genommen zu werden braucht. Als allgemeiner Grundsatz für die Bestimmung der Steuertermine gilt demnach

daß jeder Steuertermin um so richtiger ist, je näher derselbe dem Reinertrage liegt, den das Steuerobject bietet.

Demgemäß werden die Steuerfristen nach den drei Steuerarten einen verschiedenen Charakter haben.

Die Steuerfristen müssen für die Productions- oder die directen Steuern feste Termine haben (Zieler), die sich an die Herstellung des Ertrags anschließen.

Für die Consumtions- oder indirecten Steuern muß die Steuerzahlung auf den Zeitpunkt gelegt werden, wo das Steuerobject in die Consumtion übergeht, weil dabei der Ertrag aus der Verzehrung erzielt wird.

Bei der Einkommensteuer tritt ein anderes Verhältniß ein. Ihre Quelle ist der Reinertrag der gesammten Wirthschaft, soweit derselbe nicht mehr von dem Kapital und der Arbeit, sondern von der individuellen Tüchtigkeit bedingt wird. Ein solcher Reinertrag kann aber erst nach Ablauf einer Wirthschaftsperiode berechnet werden, wenn es sich um eine selbständige Einkommensteuer handelt; ist sie mit andern Steuern verbunden, so hat sie mit ihnen denselben Termin.

c) Steuereintreibung; Nachlässe, Rückstände und Execution.

Die Steuereintreibung tritt ein, wenn bei der Steuerzahlung die Steuerfrist nicht eingehalten wird. Sie ist der Act, durch welchen der Staat den Betrag der Steuer durch Verwerthung des Steuerobjects zur Erhebung bringt.

Die Steuereintreibung hat entweder den Mangel an gutem Willen von seiten des Steuersubjects oder den Mangel an wirthschaftlicher Fähigkeit zur Zahlung als Voraussetzung.

Sie ist, da sie sich an die Steuerquelle oder den Ertrag halten muß, verschieden nach der verschiedenen Art der Steuer.

Bei den directen Steuern muß eine Mahnung an den Steuerpflichtigen vorausgehen, die, wenigstens wenn sie wiederholt wird, mit gewissen Kosten für den Säumigen verbunden ist, damit sie Erfolg habe. Erfolgt die Steuerzahlung auch dann nicht, so tritt das Verfahren ein, das wir als die eigentliche Steuereintreibung bezeichnen.

Dieses Verfahren aber ist wieder verschieden nach den Hauptarten der Steuern selbst.

Bei den directen Steuern muß zunächst untersucht werden, ob der Ertrag, von dem die Steuer gezahlt werden soll, nicht ohne Verschulden des Producenten untergegangen ist. Wo dies der Fall ist, kann die Steuerzahlung erlassen werden, ganz oder zum Theil; dies ist der Steuernachlaß. Wir meinen, daß es auch für die Einkommensteuer einen Nachlaß geben soll, obgleich sie grundsätzlich immer erst für abgelaufene Wirthschaftsperioden auferlegt wird. Wo dagegen die Unfähigkeit, die Steuer zu zahlen, nicht durch äußere unabwendbare Gründe hervorgerufen ward, da muß der Betrag der Steuer entweder gestundet oder exequirt werden.

Die gestundeten Steuern bilden die Steuerrückstände. Es ist bei diesen darauf zu halten, daß sie nicht so groß werden, daß sie mit den fälligen Steuern zusammen den Ertrag des Steuerobjects übersteigen; denn wo dies der Fall ist, kann natürlich der Rückstand nicht mehr eingetrieben werden. Das richtige Maß dabei muß sich nach den Verhältnissen richten.

Die Execution besteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Diese muß so eingerichtet werden, daß sie so wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch Production, so wenig als möglich zu stören.

Die genauere Darstellung der Regeln, welche hier eingreifen, bildet einen wichtigen Theil der praktischen Steuerverwaltung, vorzugsweise bei der Grundsteuer, bei der es sich stets darum handeln muß, die Execution gegen das Betriebsmaterial soviel als irgendmöglich zu vermeiden, wie bei der Erwerbsteuer die Werkzeuge ausgeschlossen sein sollen. Weit einfacher sind dieselben bei den beiden andern Arten der Steuern.

Bei den indirecten Steuern muß die Steuerzahlung unmittelbar in dem Zeitpunkte geschehen, in welchem sie auferlegt ist. Hier dürfen keine Nachlässe stattfinden, weil ein Wechsel des Reinertrags theils nicht nachweisbar ist, theils von dem Consumenten selbst berechnet werden müßte. Die Execution erfolgt durch Beschlagnahme des Steuerobjects und durch Verkauf desselben.

Derjenige Theil der indirecten Steuern, welche wir die Gewinn- und Verkehrssteuern nennen, hat den Charakter der Consumtionssteuer; sie haben keine Nachlässe, und bei den Verkehrssteuern fällt die Execution meistens zugleich mit einer Bestrafung für die versuchte Umgehung der Steuern zusammen. Die reine Einkommensteuer dagegen hat den Charakter der Productionssteuern, und sollen die nothwendigen Nachlässe nur mit größter Vorsicht zugestanden werden, weil bei der Selbstschätzung ein Irrthum nicht angenommen werden kann.

Es ergibt sich daraus, daß im allgemeinen bei den Productionssteuer-Eintreibungen Vorsicht und Nachsicht, bei den Consumtionssteuer-Eintreibungen Bestimmtheit und rasches Verfahren, bei den Einkommensteuer-Eintreibungen die feste Ordnung die Hauptgesichtspunkte sein müssen.

Dem Rechte des Staats auf die Eintreibung der Steuer entspricht nun die Pflicht der Zahlung, und die Möglichkeit, diese Pflicht zu übertreten, begründet das Steuerstrafrecht.

Es liegt in der Natur der Sache, daß alle dahin einschlagenden Fragen einerseits erst bei den einzelnen Steuern ihre praktische Bedeutung gewinnen, andererseits der eigentlichen Technik der Steuerverwaltung angehören.

Sie werden im folgenden besondern Theile einzeln betrachtet werden.

Die einzelnen Vorschriften für die praktische Steuerverwaltung sind meist Gegenstand einer Reihe von speciellen Verordnungen, die sich auf die Formen der Execution und die Bedingungen und Modalitäten der Nachlässe und Gestundungen beziehen. Am besten ist noch immer Rau, der gerade hier sein eminentes Talent für Klarheit in praktischen Fragen bewährt. Vgl. alte Aufl., Buch II, 4. Abth., §. 276 fg.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Steuern.

Elemente des Systems.

Der besondere Theil der Steuerlehre enthält nun in der Lehre von den einzelnen Steuern die Anwendung aller im allgemeinen Theile enthaltenen Grundsätze und Begriffe auf die einzelnen Arten und Gruppen der Steuerobjecte.

Was nun die einzelnen Steuern ihrem Begriffe nach betrifft, so haben wir das System derselben bereits oben dargestellt. Die Auffassung der wirklichen einzelnen Steuern dagegen muß eine andere sein. Denn diese wirklichen einzelnen Steuern sind weder rein theoretisch entstanden, noch auch theoretisch ganz zu erklären. Man muß vielmehr dabei zwei Gesichtspunkte wohl unterscheiden.

Dem Begriffe nach ist nämlich die einzelne, besondere oder bestimmte Steuer diejenige Steuer, die auf ein besonderes und bestimmtes Steuerobject berechnet ist und durch die wirthschaftliche Natur dieses Steuerobjects ihre eigenthümliche Steuereinheit und ihren bestimmten Steuerfuß erhält. Jede einzelne Steuer sollte daher als eine durch diese besondere Natur ihres Inhalts und ihrer Aufgabe erzeugte und bedingte erscheinen und motivirt werden.

In der Wirklichkeit sind dagegen die einzelnen Steuern mit ihren Namen, ihrer Organisation, ihrer Verwaltung und ihrem Rechte meist durch Gründe finanzieller Zweckmäßigkeit entstanden, und die Natur der Sache spielt dabei stets nur die zweite Rolle. Daraus ergibt sich für die Darstellung derselben, daß, während das Wesen dieser Steuern allerdings aus der Sache selbst, ihre concrete Gestalt vielmehr theils durch den Wechsel des Steuerrechts, Aufhebung der Steuerfreiheit, geschichtlich begründete

Ausnahmsverhältnisse und ähnliches, theils durch die Formen der Steuerverwaltung und namentlich der Erhebung, gebildet worden ist, sodaß es die Erhebung ist, welche ihrerseits eine Reihe von selbständigen Arten hat entstehen lassen. Daher muß ein großer Theil der folgenden einzelnen Steuern nicht als selbständige Arten von Steuern, sondern als Erhebungsarten derselben oder als Arten der Besteuerung betrachtet werden, wie z. B. Zölle, Monopole, Klassensteuer u. a. Nur die großen Kategorien der directen, indirecten und Einkommensteuer bleiben bestehen, und diese sind es, welche es möglich machen, das allgemeine wissenschaftliche Element in der speciellen Darstellung festzuhalten.

An dies formale Verhalten der Steuerarten schließt sich nun das organische, der höhere Entwickelungsgang des Steuerwesens, der auch in den einzelnen Steuern lebendig ist, und der unablässig danach strebt, jede einzelne Steuer dadurch so rationell als möglich zu machen, daß die Uebereinstimmung des wirklichen Einkommens mit dem finanziell berechneten in der, dieser einzelnen Steuer entsprechenden Form hervorgebracht werde. In diesem Sinne sagen wir, daß jede einzelne Steuer ihre Geschichte habe, und daß neben der großen Geschichte des Steuerwesens im ganzen diese Einzelgeschichte jeder Steuer von der höchsten Wichtigkeit ist. Erst in ihr liegt die praktische Seite des principiellen Fortschrittes, den die Wissenschaft fordert, und erst in ihr kann auch der rechte Werth aller der allgemeinen Grundsätze zur Erscheinung kommen, die wir oben aufgestellt haben.

Wir wollen versuchen, dieser schweren Aufgabe, soweit es bis jetzt noch möglich ist, nachzukommen. Demnach werden die directen Steuern den ersten, die indirecten den zweiten, und die eigentliche Einkommensteuer den dritten Theil der Steuern bilden. Allerdings aber muß dabei festgehalten werden, daß in der eben angedeuteten innern Entwickelung jeder einzelnen Steuer die Einkommensbesteuerung bereits enthalten ist, sodaß der selbständigen Einkommensteuer nur ein geringer Theil übrigbleibt. Man wird begreifen, daß die Schwierigkeit der Darstellung hier wesentlich in der Unfertigkeit der Entwickelung der Dinge selber enthalten ist. Als maßgebend für die ganze systematische Ordnung kann man jedoch schon hier den Satz aufstellen, daß für die eigentliche Einkommensteuer nur dasjenige übrigbleiben kann,

was durch die Ausbildung der Einzelsteuer zur Einkommens-
besteuerung nicht schon in die erstere aufgenommen ist oder
in sie aufgenommen werden kann. So wird die folgende
Ordnung ihren Werth wesentlich auch darin haben, daß jeder
Theil durch den Blick auf das Ganze erst ganz verständlich wird.

Erster Theil.

Die directen Steuern.

Kapitals- oder Productionssteuern.

(Wirthschaftlicher und finanzieller Begriff der directen Steuer. Die Ertrags-
und die Erwerbssteuern. Katastral- und Einkommensbesteuerung.)

Man wird am besten den wirthschaftlichen Begriff der
directen Steuer von dem finanziellen Begriffe derselben unter-
scheiden. Mit dieser Unterscheidung dürften sich alle Zweifel über
die Natur derselben leicht lösen.

Alle directe Steuer beruht wirthschaftlich darauf, daß das
Kapital als ein durch seine eigene wirthschaftliche Kraft produ-
cirendes angenommen wird. Die Steuerquelle der directen Steuer
ist daher der selbständig als Einkommen erzeugend gesetzte Antheil
des Kapitals an der Production. Da dieser Antheil durch ein
in irgendeiner Weise bemessenes, also festes Kapital erzeugt wird,
so wird auch diese Steuerquelle damit als feste gelten, und ver-
möge des Steuerfußes stets einen möglichst festen Steuerertrag
für die gesammte Staatswirthschaft ergeben. Darauf beruht ihre
große staatswirthschaftliche Function; jedoch hat die neueste Zeit
gelehrt, daß diese Festigkeit trotz all ihrer Bedeutung doch nicht
das Wesen der directen Steuer erschöpft.

Die directe Steuer beruht nämlich finanziell darauf, daß
bei ihr das Einkommen von dem Kapital getrennt, und selb-
ständig berechnet werden kann. Dadurch hat jede directe Steuer,
wie schon gesagt, zwei Arten des Steuerobjects. Das er-

Steuerobject ist das Kapital, das zweite und eigentliche Object ist der berechnete Ertrag desselben. Eben diese Berechnung ist es, welche die zwei Arten von Steuereinheiten fordert, die der directen Besteuerung eigenthümlich sind. Die Grundlage der Berechnung ist die Kapitalseinheit, die zweite ist die aus derselben berechnete Ertragseinheit; und erst diese letztere enthält die Steuerquelle und Steuerkraft, sodaß es damit viele Kapitalseinheiten geben kann, die, weil sie keine Ertragseinheit haben, auch für die directe Besteuerung unbesteuert bleiben, z. B. Gemälde, Kunstschätze, unurbarer Boden. Die Ertragseinheit erscheint daher hier als die wahre Steuereinheit, und der Steuerfuß ist ein Procentbetrag dieser Ertragseinheiten, sodaß der Steuerbetrag, der auf das Steuersubject fällt, so groß ist als der addirte Steuerfuß für alle diejenigen Steuereinheiten, welche der Einzelne besitzen mag. Dies ist das an sich einfache Wesen des finanziellen Moments der directen Steuer. Direct aber heißt sie, weil sie auf diese Weise berechnet, unmittelbar aus der somit ganz selbständig und ziffermäßig bestimmten Steuerquelle, dem Einkommen aus der Kapitalseinheit, entnommen wird.

Offenbar nun ist dies Verfahren formell das allein richtige. Allein es hat einen großen Mangel. Das finanziell berechnete Einkommen ist, wie schon gesagt, gleichgültig gegen das wirkliche Einkommen, und doch besteht die Richtigkeit aller, also auch der directen Steuer darin, daß beide miteinander soviel als möglich übereinstimmen. Während nun die frühere Besteuerung sich daran wenig kehrte, hat das rationelle Steuerwesen unserer Zeit diesen Punkt sehr wohl erkannt. Er hat sich daher zuerst und vor allen Dingen zur Aufgabe gestellt, die finanzielle Berechnung des Ertrages dem wirklichen Ertrage so nahe zu bringen als irgend möglich, ohne jedoch die Festigkeit des Steuerbetrages oder gar den Steuerfuß damit erschüttern zu wollen. Aus dem Streben nach der Lösung dieser ersten Aufgabe sind die beiden großen Arten der directen Steuern hervorgegangen, welche auch wir den folgenden jetzt mit gutem Recht zum Grunde legen, die Ertrags- und die Erwerbsteuern.

Das Kapital, welches ich messen will, ist nämlich entweder ein solches, das durch seine natürlichen, also von der Persönlichkeit großentheils unabhängigen wirthschaftlichen Kräfte seinen Er-

trag bringt, oder ein solches, dessen Ertrag in vorwiegendem Grade von dem persönlichen Kapitale, den erworbenen Fähigkeiten und Kenntnissen, abhängt. Im ersten Falle kann ich daher bis zu einem gewissen Grade ein höchst wahrscheinliches Minimum der Ertragsfähigkeit (= Steuerquelle) der Einheiten des Kapitals ausrechnen, wobei die Differenz des persönlichen Kapitals nicht entscheidet, im zweiten bleibt dieses Minimum immer ein sehr unbestimmtes, obgleich die Größe des Kapitals als Ganzes auch bei gleichem persönlichen die Größe des Gesammtertrags bedingt. Ich nenne nun die erste Art dieser directen Steuern nach der Natur ihrer festen Steuerquelle die Ertragssteuern, die zweite aber, bei denen nicht mehr die Zahl der Steuer- oder Gütereinheiten, sondern das persönliche Kapital entscheidend wirkt, die Erwerbsteuern. Der Unterschied beider beruht demnach auf dem Unterschiede der Factoren des Einkommens; bei den Ertragssteuern entscheidet die Zahl und Ertragsfähigkeit der Gütereinheiten, bei den Erwerbsteuern der Umfang des durch die erwerbende Persönlichkeit bewegten Gesammtkapitals, und zwar in der Weise, daß ich, um überhaupt berechnen zu können, für die verschiedenen Größen dieses Gesammtkapitals gewisse Gruppen aufstellen muß, innerhalb deren die Größendifferenzen als verschwindend angenommen werden. Diese Gruppen nenne ich die Klassen. Demgemäß ist also die Steuereinheit der Ertragssteuer eine Berechnung der Ertragsfähigkeit jeder Gütereinheit — z. B. jedes Joches Land) — auf eine Decimalstelle in Geld reducirt; die Steuereinheiten der Erwerbsteuer sind dagegen die Klassen, die eine bestimmte Größe des gewerblichen Kapitals enthalten, und bei der die Ertragsfähigkeit für jede Klasse besonders so weit möglich berechnet wird.

Auf diese Weise entwickelt sich die directe Steuer vermöge der Natur ihrer Steuerobjecte und Quellen zu einem vollständigen System der Besteuerung. Der Werth und die Aufgabe dieses Systems beruht darauf, daß die Berechnung der Ertragsfähigkeit — Steuerquelle — dem wirklichen durchschnittlichen Ertrage der für jede Art als zweckmäßig gesetzten Einheit so nahe komme als möglich. Ob und wie weit das der Fall ist, kann nunmehr natürlich nur bei jeder einzelnen Art bestimmt werden.

Zum Zwecke der Steuerverwaltung muß nun natürlich zu-

dern einfach eine Einkommensteuer (Income tax). In der deutschen Wissenschaft geht die Betrachtung derselben von der historischen Thatsache aus, daß ursprünglich in den Städten bei dem Mangel einer selbständigen Häuser- und Erwerbsteuer und bei einer unausgebildeten Verzehrungssteuer das ganze Vermögen als Steuerobject nach oberflächlichen Schätzungen ohne weitere Klassification angenommen und ein Steuerfuß für die Einheit von je hundert gesetzt wurde, der dann wieder nicht nach dem wahrscheinlichen Reinertrage, sondern vielmehr nach dem Bedarf der öffentlichen Kassen berechnet ward. Es leuchtet ein, daß dies die Elemente der directen Steuer, aber nur in sehr roher Weise enthielt. Jetzt gibt es nirgends mehr Vermögenssteuern. Der Grund, weshalb die Literatur sie noch aufführt, beruht einfach darauf, daß man das Vermögen als Quelle der Einnahme ansieht und deshalb von einer Vermögenssteuer sprechen zu müssen glaubt als einer selbständigen Art der directen Steuern. Es ist dasselbe Verhältniß wie bei den Personalsteuern. Dasselbe schon bei Jakob, §. 566. Malchus (§. 39) erledigt die Frage unter Anführung der Literatur für die Vermögenssteuer, die übrigens unbedeutend ist. Das Beste, was über die Vermögenssteuer gesagt ist, ist noch immer Rau's Darstellung und Beurtheilung, „Finanzwissenschaft", II, §. 402 fg.; nur hätte er sie an die Spitze seiner Schätzungen statt an das Ende stellen müssen. Nach ihm bestehen noch einzelne Ueberreste derselben in einigen Schweizercantonen, §. 402 Note. Hock („Abgaben und Schulden") sagt gar nichts; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, Kap. 9, nichts Neues; Maurus, „Moderne Besteuerung", S. 115, hat nur die Eigenthümlichkeit, auch die allgemeine Vermögenssteuer als Art seiner Besteuerung des „Eigenthumsrechts" aufzuführen, als ob man ein Recht besteuern könne.

A. Die Ertragssteuern.

Elemente des Systems.

Die Ertragssteuern bilden nun demgemäß diejenige Kategorie der directen Steuern, deren Steuerobject ein meßbares, festes Kapital, deren Steuereinheit zuerst als Gütereinheit eine bestimmte Kapitalseinheit, dann im engern Sinn der auf eine Decimaleinheit in Geld reducirte Ertrag dieser einzelnen Gütereinheit, deren Steuerfuß ein Procentsatz dieser Ertragseinheit und deren Steuerbetrag die addirte Summe dieser Steuerfuße für jedes

Dieses Verfahren aber ist wieder verschieden nach den Hauptarten der Steuern selbst.

Bei den directen Steuern muß zunächst untersucht werden, ob der Ertrag, von dem die Steuer gezahlt werden soll, nicht ohne Verschulden des Producenten untergegangen ist. Wo dies der Fall ist, kann die Steuerzahlung erlassen werden, ganz oder zum Theil; dies ist der Steuernachlaß. Wir meinen, daß es auch für die Einkommensteuer einen Nachlaß geben soll, obgleich sie grundsätzlich immer erst für abgelaufene Wirthschaftsperioden auferlegt wird. Wo dagegen die Unfähigkeit, die Steuer zu zahlen, nicht durch äußere unabwendbare Gründe hervorgerufen ward, da muß der Betrag der Steuer entweder gestundet oder exequirt werden.

Die gestundeten Steuern bilden die Steuerrückstände. Es ist bei diesen darauf zu halten, daß sie nicht so groß werden, daß sie mit den fälligen Steuern zusammen den Ertrag des Steuerobjects übersteigen; denn wo dies der Fall ist, kann natürlich der Rückstand nicht mehr eingetrieben werden. Das richtige Maß dabei muß sich nach den Verhältnissen richten.

Die Execution besteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Diese muß so eingerichtet werden, daß sie so wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch Production, so wenig als möglich zu stören.

Die genauere Darstellung der Regeln, welche hier eingreifen, bildet einen wichtigen Theil der praktischen Steuerverwaltung, vorzugsweise bei der Grundsteuer, bei der es sich stets darum handeln muß, die Execution gegen das Betriebsmaterial soviel als irgendmöglich zu vermeiden, wie bei der Erwerbsteuer die Werkzeuge ausgeschlossen sein sollen. Weit einfacher sind dieselben bei den beiden andern Arten der Steuern.

Bei den indirecten Steuern muß die Steuerzahlung unmittelbar in dem Zeitpunkte geschehen, in welchem sie auferlegt ist. Hier dürfen keine Nachlässe stattfinden, weil ein Wechsel des Reinertrags theils nicht nachweisbar ist, theils von dem Consumenten selbst berechnet werden müßte. Die Execution erfolgt durch Beschlagnahme des Steuerobjects und durch Verkauf desselben.

Derjenige Theil der indirecten Steuern, welche wir die Gewinn- und Verkehrssteuern nennen, hat den Charakter der Consumtionssteuer; sie haben keine Nachlässe, und bei den Verkehrssteuern fällt die Execution meistens zugleich mit einer Bestrafung für die versuchte Umgehung der Steuern zusammen. Die reine Einkommensteuer dagegen hat den Charakter der Productionssteuern, und sollen die nothwendigen Nachlässe nur mit größter Vorsicht zugestanden werden, weil bei der Selbstschätzung ein Irrthum nicht angenommen werden kann.

Es ergibt sich daraus, daß im allgemeinen bei den Productionssteuer-Eintreibungen Vorsicht und Nachsicht, bei den Consumtionssteuer-Eintreibungen Bestimmtheit und rasches Verfahren, bei den Einkommensteuer-Eintreibungen die feste Ordnung die Hauptgesichtspunkte sein müssen.

Dem Rechte des Staats auf die Eintreibung der Steuer entspricht nun die Pflicht der Zahlung, und die Möglichkeit, diese Pflicht zu übertreten, begründet das Steuerstrafrecht.

Es liegt in der Natur der Sache, daß alle dahin einschlagenden Fragen einerseits erst bei den einzelnen Steuern ihre praktische Bedeutung gewinnen, andererseits der eigentlichen Technik der Steuerverwaltung angehören.

Sie werden im folgenden besondern Theile einzeln betrachtet werden.

Die einzelnen Vorschriften für die praktische Steuerverwaltung sind meist Gegenstand einer Reihe von speciellen Verordnungen, die sich auf die Formen der Execution und die Bedingungen und Modalitäten der Nachlässe und Gestundungen beziehen. Am besten ist noch immer Rau, der gerade hier sein eminentes Talent für Klarheit in praktischen Fragen bewährt. Vgl. alte Aufl., Buch II, 4. Abth., §. 276 fg.

alle Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen. Indem wir nun die erwähnten drei Epochen wieder als eine Gesammtentwickelung desselben Gedankens zusammenfassen, glauben wir am einfachsten die Natur derselben und ihr gegenseitiges Verhältniß in der Weise bezeichnen zu dürfen, daß wir sagen: Die erste ständische Epoche habe das Princip der Allgemeinheit und Gleichheit der Grundsteuer zum Siege gebracht, die staatsbürgerliche Epoche der Katastralbesteuerung habe daraus dann das System der Grundsteuer gebildet, und die sociale Idee der Einkommensbesteuerung habe versucht, auch hier die Harmonie zwischen dem finanziellen und dem wirklichen Einkommen herzustellen.

Danach ist in der That für unsern Zweck das Verhältniß jeder Epoche zu der folgenden viel wichtiger als ihr Inhalt. Es wird aber darauf ankommen, das erstere aus dem zweiten zu entwickeln.

Erste historische Gestalt. Das grundherrliche Grundsteuerwesen.

Wir dürfen wol jetzt den Begriff der Grundherrschaft, wie er sich aus dem alten System der gleichen und freien, aber noch ganz steuerlosen Geschlechterhufen entwickelt, als bekannt voraussetzen. Allerdings scheint es gewiß, daß schon die älteste Hufe eine Art von Abgabe — Rauchhuhn, Fumage — gegeben haben mag; es muß aber besonderer Untersuchung überlassen bleiben, dieselbe genauer zu untersuchen. Von einer systematischen Ausbildung kann erst die Rede sein, sowie in der Grundherrlichkeit die zwei Grundformen sich entwickeln, deren Verschmelzung in der Katastralsteuer die große Aufgabe des 18. und 19. Jahrhunderts gewesen ist.

Das, was im Beginn der Geschlechterordnung die spätere Grundsteuer vertritt, ist der Zustand, in welchem die Steuer noch in der persönlichen Leistung des Grundbesitzers für die Aufgaben des Staats, das Gericht und das Heer erscheint. Der Grundbesitz ist gleich wie die Leistung; Heerbann und Gerichtsbann ordnen die letztere; eines Katasters bedarf man nicht. Die Steuereinheit ist die Hufe — huba, mansus.

Das zweite Stadium tritt ein durch die Eroberung und den Unterschied der freien und unfreien Grundstücke und Personen.

Wir stehen hier daher vor dem letzten entscheidenden Schritte zur Vollendung des staatsbürgerlichen Steuerwesens, denn das Folgende ist doch nur der amtliche Weg, der in der eigentlichen Finanzverwaltung gegeben ist.

Will man in dieser Beziehung die verschiedenen Staaten charakterisiren, so wird man sich noch auf Folgendes beschränken müssen.

England nämlich hat die Selbstbesteuerung so weit über das directe Steuersystem ausgedehnt, als dies thunlich war, jedoch mit der nur historisch erklärbaren Ausnahme, daß die zweite Hälfte seiner directen Steuern (Land tax, Assessed taxes und einzelne Licenses) noch als reine amtliche oder Quotitätssteuern neben der Selbstbesteuerung der Income tax fortbestehen. Die Zölle und Verkehrssteuern sind natürlich amtliche Steuern. Die Einführung der Selbstbesteuerung bei den directen Steuern hat die eigentliche Einkommensteuer dann überflüssig gemacht; aber gerade diese Steuer ist es, welche die Vorstellung erwirkt hat, daß alles das eine „Einkommensteuer" sei, was die Formen der Selbstbesteuerung zuläßt.

Frankreich, das die Selbstverwaltung in keinem Theile seiner Verwaltung kennt, kennt consequent auch keine Selbstbesteuerung, sondern hat mit Ausnahme der Grundsteuer, die eine Repartitionssteuer nach den Departements ist, nur amtliche Steuern.

Preußen hat dagegen zwar für alle andern Steuern die Quotitätsbesteuerung festgehalten, namentlich auch für die Grundsteuer; jedoch hat es bei der Klassen- und der klassificirten Einkommensteuer das Einbekenntniß, und bei einigen indirecten Steuern die Abfindung zugelassen. Von einer Organisation von Steuerausschüssen, ihrem Recht und ihrer Aufgabe ist dagegen keine Rede.

Oesterreich endlich hat für die Grundsteuer die amtliche Umlegung, dagegen für die Erwerbsteuer die Cumulation der amtlichen Besteuerung mit der Selbstbesteuerung eingeführt, jedoch nur als Einbekenntniß, ohne Steuerausschüsse, und die letztere als Einkommensteuer bezeichnet. Das Gesetz über die Einführung des Princips der Repartitionssteuer für den Grundbesitz ist vorderhand nicht ins Leben getreten. Bei einzelnen Verzehrungssteuern kommen dann noch Abfindungen vor.

Rechts bestand darin, daß der Fürst, jener Unterstützung bedürftig, die steuerfreien Grundherren bat, ihm einen Beitrag zu seinen Ausgaben freiwillig zu geben. Dies geschah auf den Landtagen. Der Landtag bewilligte diesen Beitrag als Geschenk an den Landesherrn und zwar von dem an sich steuerfreien Grunde; daneben konnte natürlich der Fürst auf seiner eigenen Grundherrlichkeit jede Steuer unmittelbar nach Ermessen auferlegen. Das war der Anfang der dritten Gestalt, der Steuerbewilligung, die wir genauer die Grundsteuerbewilligung nennen sollten. Während ihrer Geltung erscheinen daher eigentlich zwei Systeme, die man sich klar vergegenwärtigen muß, um die spätere Entwickelung zu verstehen.

Das eine und ursprüngliche begriff diejenigen Ansässigen, welche unter einem Grundherrn standen, und deren Abgabenpflicht — meist in Frohnden und Zehnten, zuweilen in Geld — durch die Hof-, Dorf- und Landrechte, die Coutumes, festgestellt, bei den ganz Unfreien aber ungemessen war (die „taille" — taillable de haut en bas). Von einer eigentlichen Steuer, Steuereinheit, Steuerfuß, Steuerquelle ist noch keine Rede. Es sind die historisch entstandenen unfreien örtlich geltenden grundherrlichen Lasten.

Das zweite System nennen wir das der ständischen Grundsteuer. Diese Grundsteuer wurde von dem Landtage als Eine Summe dem Fürsten zugesagt. Dem Fürsten gegenüber war dabei der Landtag das Steuersubject, das ganze Land das Steuerobject. Die fürstliche Verwaltung hatte dabei nichts zu thun, als die ganze Summe, welche der Landtag bewilligt hatte, von den Beamten des Landtags in Empfang zu nehmen. Der Landtag hatte dafür das Recht, diese Summe wieder zu vertheilen („aufzubringen"). Er bestimmte daher die Steuerobjecte, die Grundherrschaften; er ordnete die Steuereinheit an, setzte den Steuerfuß fest und hatte die Erhebung der Steuer selbst zu besorgen. Der Beginn der eigentlichen Grundsteuer, der hierin liegt, erscheint daher sowol in der Bestimmung des Steuerbetrages als in der wirklichen Erhebung als eine Selbstbesteuerung, die wiederum je nach den einzelnen Ländern sehr verschieden ausfiel. Zwar bietet diese Grundsteuer jener Epoche ein ungemein verwirrtes Bild dar, das man damals ebenso wenig auf allen Punkten übersehen konnte, als man es jetzt noch darzustellen vermag; trotz-

dem wiederholte sich allenthalben bald eine und dieselbe Erscheinung, die zu der folgenden Epoche hinüberführte.

Anfänglich waren die ständischen Grundsteuern nur Ausnahmen. Mit der Regelmäßigkeit der landesherrlichen Bedürfnisse jedoch wurden die Anträge der Fürsten einerseits, die Bewilligungen der Stände andererseits gleichfalls immer regelmäßiger. Die ständische Grundsteuer ward dadurch selbst eine ordentliche; neben der ordentlichen entstand eine außerordentliche, die bald noch allein den Charakter der frühern ganz freiwilligen Besteuerung beibehielt, während die Bewilligung der ordentlichen Steuer höchstens zum Mittel ward, Wünsche und Beschwerden des Landtags vor den fürstlichen Thron zu bringen. Die Staatsverwaltung lernte daher mit Sicherheit auf diese Steuern, mindestens auf die ordentliche rechnen. Und da nun auf diese Weise die ganze Staatswirthschaft von der wirklichen Steuerzahlung abhängig ward, so mußte die Staatsverwaltung zuletzt ein unabweisbares Interesse daran gewinnen, zuerst, daß das Eingehen dieser Steuer nicht mehr von der Willkür der Stände abhänge, dann, daß die Ordnung dieser Steuer in Einheit, Fuß und Erhebung in richtigem Verhältniß zu der Production des Steuerobjects stehe; kurz sie mußte dahin gelangen, die Steuerkraft als Grundlage der wirthschaftlichen Existenz des Staats ins Auge zu fassen.

Dabei nun ergab sich, daß derjenige Theil des Grundsteuersystems, den wir die ständischen Steuern genannt haben, einer rationellen Ordnung ganz entbehre und daß mithin auch die Erhebung derselben ohne Controle von seiten der Regierung, die doch am Ende am meisten dabei interessirt war, vor sich gehe. Die Landtage hatten für die Aufbringung ihrer Landessteuer entweder überhaupt keine Steuereinheit und keinen Steuerfuß, oder, wo sie einen solchen annäherungsweise besaßen, da gab es kein Mittel, die Steuerumlegung, die durch die einzelnen Landtagsmitglieder geschah, zu überwacheu. Die Folge war, daß die rechtlose Klasse der Pflichtigen, ohnehin schon durch die Lasten der Unfreiheit schwer leidend, die ungleich und unregelmäßig vertheilte Abgabenlast nicht zu tragen vermochte. Die öffentliche Last nahm nicht blos den gesammten Reinertrag, sondern bald noch mehr hinweg; die Landwirthschaft ging zurück. Elend und Noth der unfreien Grundbesitzer, und die Verarmung selbst der freien

Grundherren ließen nicht auf sich warten und damit verminderten sich alsbald auch die Einnahmen der Staatsverwaltung. Dazu kam eine Erhebung, welche durch verkehrte Einrichtung und Misbrauch die Lasten noch bedeutend erhöhte; Abhülfe ward immer nothwendiger, bis sie endlich durch die Regierungen geboten ward.

Denn während die Grundherren schwächer, ist die Staatsidee immer mächtiger geworden. Sie nimmt jetzt das Grundsteuerwesen in ihre Hand, und die zweite Epoche beginnt.

Es möge hier verstattet sein, die Bemerkung oder Klage Rau's zu wiederholen, daß uns nicht nur eine Geschichte der Finanzen überhaupt, sondern auch eine Geschichte der Grundsteuer mangelt. Die deutsche Reichs- und Rechtsgeschichte hat allerdings eine Menge Materialien gesammelt, und die Werke von Lang und Hüllmann enthalten einen Versuch, das erste eine Art von Steuersystem, das zweite eine organische Geschichte seiner Entwickelung zu geben. Doch bleibt das Meiste zu thun übrig, und so müssen wir uns hier mit der obigen allgemeinen Form der Verbindung der socialen Entwickelung mit dem Grundsteuerwesen begnügen, für die Adam Smith in mancher Beziehung ein unübertreffliches Vorbild ist und in der ihm für die Steuern Hoffmann in seinem mehrfach erwähnten Werke in ebenso ausgezeichneter Weise gefolgt ist. Daß im übrigen die deutsche finanzielle Literatur den historischen Gesichtspunkt bei den einzelnen Steuern durch den rein rationellen ganz hat verdrängen lassen, ist gewiß nur ein Nachtheil für das Verständniß der Sache. Uebrigens hat Rau selbst (§. 316) eine Reihe von Angaben gemacht, die vielfach werthvoll sind. Doch läßt sich eine eigentliche Geschichte nicht ohne eine zusammenhängende Darstellung und zwar mit beständiger Beziehung auf das gesammte Steuersystem geben. Lang's „Historische Entwickelung der deutschen Steuerverfassung" ist zu wenig pragmatisch und hat zu wenig feste finanzielle Begriffe; einzelne Mittheilungen gibt es genug.

Zweite Gestalt. Die Katastralbesteuerung oder das staatsbürgerliche System der Grundsteuer.

Das, was wir jetzt gegenüber der ständischen Besteuerung die staatsbürgerliche nennen, hat einen doppelten Inhalt. Zuerst ist sie ein Princip, und zwar das Princip der allgemeinen Ausdehnung der Grundsteuer auf alle, also auch auf die ständisch befreiten Grundbesitzungen; dann ist sie ein System, und zwar vermöge des durchgeführten Versuchs, auf Grundlage der Begriffe

von Steuereinheit und Steuerquelle durch den gemeinsamen Steuerfuß alle Grundstücke gleichmäßig zu besteuern. Oder sie ist die Epoche der Geltung der Principien der Allgemeinheit und Gleichheit der Steuer. Sie ist dadurch ein ungeheuerer Schritt vorwärts; allein dieser Schritt geht langsam und in sehr verschiedener Weise vor sich. Man bezeichnet diese historische Bewegung am besten als die der Grundsteuerregulirungen im 18., und des eigentlichen Katasters im 19. Jahrhundert.

a) Die Grundsteuerregulirungen.

Es ist kein Zweifel, daß neben der Noth der Staatsverwaltung auch der gewaltige Factor, der das 17. Jahrhundert zu durchdringen beginnt, die Staatsidee, den Sieg über die Stellung und das Recht der ständischen Gewalten auch auf unserm Gebiete anbahnte und sicherte. Ihr gegenüber konnte die Grundlast der frühern Zeit ihre alte Gestalt nicht behalten. Die große Idee, welche der mit dem 17. Jahrhundert eigentlich erst entstehenden Gewalt der Regierung ihre Macht und ihren hohen civilisatorischen Hintergrund gab, die Gleichheit der Verpflichtung jedes Staatsangehörigen, dem Staate das Seinige zu leisten, fängt an ihre Wirkung auch in der Grundsteuer auszuüben, und bei aller Verschiedenheit dessen, was sich daraus ergab, bleibt die leitende Thatsache für diese ganze Epoche, daß die Entstehung und Fortbildung der Grundsteuer aufs engste mit der Entwickelung der Regierungsgewalt überhaupt zusammenhängt, und der leicht verständliche Grundsatz dafür ist, daß die Grundsteuer um so gründlicher regulirt wird, je freier die Regierung sich von der Herrschaft der ständischen Gewalten und Interessen zu halten vermag.

Eben daraus nun erklärt es sich, wie diese Grundsteuerregulirungen einen so höchst verschiedenen Verlauf und Erfolg in England, Frankreich und Deutschland gehabt haben.

Während nämlich in England die durchaus ständisch geartete Herrschaft des Parlaments eine rationelle Vertheilung der Grundsteuer noch unmöglich macht, und die letztere daher bei der einfachen gesetzlichen Normirung der alten Land tax stehen bleibt, gelangt Frankreich mitten in seiner finanziellen Verzweiflung zwar zum Bewußtsein der Nothwendigkeit einer gründlichen Reform

Dieses Verfahren aber ist wieder verschieden nach den Hauptarten der Steuern selbst.

Bei den directen Steuern muß zunächst untersucht werden, ob der Ertrag, von dem die Steuer gezahlt werden soll, nicht ohne Verschulden des Producenten untergegangen ist. Wo dies der Fall ist, kann die Steuerzahlung erlassen werden, ganz oder zum Theil; dies ist der Steuernachlaß. Wir meinen, daß es auch für die Einkommensteuer einen Nachlaß geben soll, obgleich sie grundsätzlich immer erst für abgelaufene Wirthschaftsperioden auferlegt wird. Wo dagegen die Unfähigkeit, die Steuer zu zahlen, nicht durch äußere unabwendbare Gründe hervorgerufen ward, da muß der Betrag der Steuer entweder gestundet oder exequirt werden.

Die gestundeten Steuern bilden die Steuerrückstände. Es ist bei diesen darauf zu halten, daß sie nicht so groß werden, daß sie mit den fälligen Steuern zusammen den Ertrag des Steuerobjects übersteigen; denn wo dies der Fall ist, kann natürlich der Rückstand nicht mehr eingetrieben werden. Das richtige Maß dabei muß sich nach den Verhältnissen richten.

Die Execution besteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Diese muß so eingerichtet werden, daß sie so wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch Production, so wenig als möglich zu stören.

Die genauere Darstellung der Regeln, welche hier eingreifen, bildet einen wichtigen Theil der praktischen Steuerverwaltung, vorzugsweise bei der Grundsteuer, bei der es sich stets darum handeln muß, die Execution gegen das Betriebsmaterial soviel als irgendmöglich zu vermeiden, wie bei der Erwerbsteuer die Werkzeuge ausgeschlossen sein sollen. Weit einfacher sind dieselben bei den beiden andern Arten der Steuern.

Bei den indirecten Steuern muß die Steuerzahlung unmittelbar in dem Zeitpunkte geschehen, in welchem sie auferlegt ist. Hier dürfen keine Nachlässe stattfinden, weil ein Wechsel des Reinertrags theils nicht nachweisbar ist, theils von dem Consumenten selbst berechnet werden müßte. Die Execution erfolgt durch Beschlagnahme des Steuerobjects und durch Verkauf desselben.

Derjenige Theil der indirecten Steuern, welche wir die Gewinn- und Verkehrssteuern nennen, hat den Charakter der Consumtionssteuer; sie haben keine Nachlässe, und bei den Verkehrssteuern fällt die Execution meistens zugleich mit einer Bestrafung für die versuchte Umgehung der Steuern zusammen. Die reine Einkommensteuer dagegen hat den Charakter der Productionssteuern, und sollen die nothwendigen Nachlässe nur mit größter Vorsicht zugestanden werden, weil bei der Selbstschätzung ein Irrthum nicht angenommen werden kann.

Es ergibt sich daraus, daß im allgemeinen bei den Productionssteuer-Eintreibungen Vorsicht und Nachsicht, bei den Consumtionssteuer-Eintreibungen Bestimmtheit und rasches Verfahren, bei den Einkommensteuer-Eintreibungen die feste Ordnung die Hauptgesichtspunkte sein müssen.

Dem Rechte des Staats auf die Eintreibung der Steuer entspricht nun die Pflicht der Zahlung, und die Möglichkeit, diese Pflicht zu übertreten, begründet das Steuerstrafrecht.

Es liegt in der Natur der Sache, daß alle dahin einschlagenden Fragen einerseits erst bei den einzelnen Steuern ihre praktische Bedeutung gewinnen, andererseits der eigentlichen Technik der Steuerverwaltung angehören.

Sie werden im folgenden besondern Theile einzeln betrachtet werden.

Die einzelnen Vorschriften für die praktische Steuerverwaltung sind meist Gegenstand einer Reihe von speciellen Verordnungen, die sich auf die Formen der Execution und die Bedingungen und Modalitäten der Nachlässe und Gestundungen beziehen. Am besten ist noch immer Rau, der gerade hier sein eminentes Talent für Klarheit in praktischen Fragen bewährt. Vgl. alte Aufl., Buch II, 4. Abth., §. 276 fg.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Steuern.

Elemente des Systems.

Der besondere Theil der Steuerlehre enthält nun in der Lehre von den einzelnen Steuern die Anwendung aller im allgemeinen Theile enthaltenen Grundsätze und Begriffe auf die einzelnen Arten und Gruppen der Steuerobjecte.

Was nun die einzelnen Steuern ihrem Begriffe nach betrifft, so haben wir das System derselben bereits oben dargestellt. Die Auffassung der wirklichen einzelnen Steuern dagegen muß eine andere sein. Denn diese wirklichen einzelnen Steuern sind weder rein theoretisch entstanden, noch auch theoretisch ganz zu erklären. Man muß vielmehr dabei zwei Gesichtspunkte wohl unterscheiden.

Dem Begriffe nach ist nämlich die einzelne, besondere oder bestimmte Steuer diejenige Steuer, die auf ein besonderes und bestimmtes Steuerobject berechnet ist und durch die wirthschaftliche Natur dieses Steuerobjects ihre eigenthümliche Steuereinheit und ihren bestimmten Steuerfuß erhält. Jede einzelne Steuer sollte daher als eine durch diese besondere Natur ihres Inhalts und ihrer Aufgabe erzeugte und bedingte erscheinen und motivirt werden.

In der **Wirklichkeit** sind dagegen die einzelnen Steuern mit ihren Namen, ihrer Organisation, ihrer Verwaltung und ihrem Rechte meist durch Gründe finanzieller Zweckmäßigkeit entstanden, und die Natur der Sache spielt dabei stets nur die zweite Rolle. Daraus ergibt sich für die Darstellung derselben, daß, während das Wesen dieser Steuern allerdings aus der Sache selbst, ihre concrete Gestalt vielmehr theils durch den Wechsel des Steuerrechts, Aufhebung der Steuerfreiheit, geschichtlich begründete

Ausnahmsverhältnisse und ähnliches, theils durch die Formen der Steuerverwaltung und namentlich der Erhebung, gebildet worden ist, sodaß es die Erhebung ist, welche ihrerseits eine Reihe von selbständigen Arten hat entstehen lassen. Daher muß ein großer Theil der folgenden einzelnen Steuern nicht als selbständige Arten von Steuern, sondern als Erhebungsarten derselben oder als Arten der Besteuerung betrachtet werden, wie z. B. Zölle, Monopole, Klassensteuer u. a. Nur die großen Kategorien der directen, indirecten und Einkommensteuer bleiben bestehen, und diese sind es, welche es möglich machen, das allgemeine wissenschaftliche Element in der speciellen Darstellung festzuhalten.

An dies formale Verhalten der Steuerarten schließt sich nun das organische, der höhere Entwickelungsgang des Steuerwesens, der auch in den einzelnen Steuern lebendig ist, und der unablässig danach strebt, jede einzelne Steuer dadurch so rationell als möglich zu machen, daß die Uebereinstimmung des wirklichen Einkommens mit dem finanziell berechneten in der, dieser einzelnen Steuer entsprechenden Form hervorgebracht werde. In diesem Sinne sagen wir, daß jede einzelne Steuer ihre Geschichte habe, und daß neben der großen Geschichte des Steuerwesens im ganzen diese Einzelgeschichte jeder Steuer von der höchsten Wichtigkeit ist. Erst in ihr liegt die praktische Seite des principiellen Fortschrittes, den die Wissenschaft fordert, und erst in ihr kann auch der rechte Werth aller der allgemeinen Grundsätze zur Erscheinung kommen, die wir oben aufgestellt haben.

Wir wollen versuchen, dieser schweren Aufgabe, soweit es bis jetzt noch möglich ist, nachzukommen. Demnach werden die directen Steuern den ersten, die indirecten den zweiten, und die eigentliche Einkommensteuer den dritten Theil der Steuern bilden. Allerdings aber muß dabei festgehalten werden, daß in der eben angedeuteten innern Entwickelung jeder einzelnen Steuer die Einkommensbesteuerung bereits enthalten ist, sodaß der selbständigen Einkommensteuer nur ein geringer Theil übrigbleibt. Man wird begreifen, daß die Schwierigkeit der Darstellung hier wesentlich in der Unfertigkeit der Entwickelung der Dinge selber enthalten ist. Als maßgebend für die ganze systematische Ordnung kann man jedoch schon hier den Satz aufstellen, daß für die eigentliche Einkommensteuer nur dasjenige übrigbleiben kann,

was durch die Ausbildung der Einzelsteuer zur Einkommensbesteuerung nicht schon in die erstere aufgenommen ist oder in sie aufgenommen werden kann. So wird die folgende Ordnung ihren Werth wesentlich auch darin haben, daß jeder Theil durch den Blick auf das Ganze erst ganz verständlich wird.

Erster Theil.

Die directen Steuern.

Kapitals- oder Productionssteuern.

(Wirthschaftlicher und finanzieller Begriff der directen Steuer. Die Ertrags- und die Erwerbssteuern. Katastral- und Einkommensbesteuerung.)

Man wird am besten den wirthschaftlichen Begriff der directen Steuer von dem finanziellen Begriffe derselben unterscheiden. Mit dieser Unterscheidung dürften sich alle Zweifel über die Natur derselben leicht lösen.

Alle directe Steuer beruht wirthschaftlich darauf, daß das Kapital als ein durch seine eigene wirthschaftliche Kraft producirendes angenommen wird. Die Steuerquelle der directen Steuer ist daher der selbständig als Einkommen erzeugend gesetzte Antheil des Kapitals an der Production. Da dieser Antheil durch ein in irgendeiner Weise bemessenes, also festes Kapital erzeugt wird, so wird auch diese Steuerquelle damit als feste gelten, und vermöge des Steuerfußes stets einen möglichst festen Steuerertrag für die gesammte Staatswirthschaft ergeben. Darauf beruht ihre große staatswirthschaftliche Function; jedoch hat die neueste Zeit gelehrt, daß diese Festigkeit trotz all ihrer Bedeutung doch nicht das Wesen der directen Steuer erschöpft.

Die directe Steuer beruht nämlich finanziell darauf, daß bei ihr das Einkommen von dem Kapital getrennt, und selbständig berechnet werden kann. Dadurch hat jede directe Steuer, wie schon gesagt, zwei Arten des Steuerobjects. Das erste

Steuerobject ist das Kapital, das zweite und eigentliche Object ist der berechnete Ertrag desselben. Eben diese Berechnung ist es, welche die zwei Arten von Steuereinheiten fordert, die der directen Besteuerung eigenthümlich sind. Die Grundlage der Berechnung ist die Kapitalseinheit, die zweite ist die aus derselben berechnete Ertragseinheit; und erst diese letztere enthält die Steuerquelle und Steuerkraft, sodaß es damit viele Kapitalseinheiten geben kann, die, weil sie keine Ertragseinheit haben, auch für die directe Besteuerung unbesteuert bleiben, z. B. Gemälde, Kunstschätze, unurbarer Boden. Die Ertragseinheit erscheint daher hier als die wahre Steuereinheit, und der Steuerfuß ist ein Procentbetrag dieser Ertragseinheiten, sodaß der Steuerbetrag, der auf das Steuersubject fällt, so groß ist als der addirte Steuerfuß für alle diejenigen Steuereinheiten, welche der Einzelne besitzen mag. Dies ist das an sich einfache Wesen des finanziellen Moments der directen Steuer. Direct aber heißt sie, weil sie auf diese Weise berechnet, unmittelbar aus der somit ganz selbständig und ziffermäßig bestimmten Steuerquelle, dem Einkommen aus der Kapitalseinheit, entnommen wird.

Offenbar nun ist dies Verfahren formell das allein richtige. Allein es hat einen großen Mangel. Das finanziell berechnete Einkommen ist, wie schon gesagt, gleichgültig gegen das wirkliche Einkommen, und doch besteht die Richtigkeit aller, also auch der directen Steuer darin, daß beide miteinander soviel als möglich übereinstimmen. Während nun die frühere Besteuerung sich daran wenig kehrte, hat das rationelle Steuerwesen unserer Zeit diesen Punkt sehr wohl erkannt. Er hat sich daher zuerst und vor allen Dingen zur Aufgabe gestellt, die finanzielle Berechnung des Ertrages dem wirklichen Ertrage so nahe zu bringen als irgend möglich, ohne jedoch die Festigkeit des Steuerbetrages oder gar den Steuerfuß damit erschüttern zu wollen. Aus dem Streben nach der Lösung dieser ersten Aufgabe sind die beiden großen Arten der directen Steuern hervorgegangen, welche auch wir den folgenden jetzt mit gutem Recht zum Grunde legen, die Ertrags- und die Erwerbsteuern.

Das Kapital, welches ich messen will, ist nämlich entweder ein solches, das durch seine natürlichen, also von der Persönlichkeit großentheils unabhängigen wirthschaftlichen Kräfte seinen Er-

Die Grundbesteuerung Englands ist der große Versuch der europäischen Grundsteuer, das unbewegliche Kapital in seinem Einkommen ohne allen Kataster, und zwar einseitig auf Grundlage der Selbstbesteuerung zu besteuern, und daneben auch keinen festen Steuerfuß zu bestimmen, sondern den letztern, je nach den wechselnden Bedürfnissen der Finanzperiode, durch das Parlament bewilligen zu lassen. Die Form der Grundsteuer ist daher die einfache Aufnahme in die Land and Property tax in unmittelbarer Verbindung mit der Renten- und Erwerbsteuer; alle drei Steuern sind nur Anwendungen derselben Grundsätze; und so erscheint der leitende Grundgedanke für Englands Grundsteuer, daß die englische Gesetzgebung auch jetzt noch gar keine selbständige Grundsteuer kennt, sondern daß England in seiner Income tax sein allgemeines directes Steuersystem besitzt, von welchem die katasterlose Grundsteuer nichts als Eine bestimmte Anwendung bildet, während auch die andern directen Steuern ebenso wenig einen Kataster als Grundlage haben. Daher ist die englische Grundsteuer so wenig mit der continentalen zu vergleichen, da das Steuerbekenntniß die Stelle des Katasters, und die Parlamentsbewilligung die Stelle des festen Katastersteuerfußes vertritt. So ist auch die englische Income tax entstanden und enthält schon die Elemente der Einkommensbesteuerung, ohne jedoch das, wodurch die Katastralsteuer Werth habe, daneben aufzunehmen.

Frankreich. Wesentlich anders ist das System Frankreichs, das in seiner Grundlage eine Vermischung des englischen und deutschen Princips ist. Es ist begonnen auf Grundlage der englischen Grundsteuer und dann übergegangen zur deutschen, ohne das erste ganz zu verstehen und ohne das zweite gründlich durchzuführen. Die Französische Revolution warf mit der ständischen Gesellschaft auch das ganze ständische Steuersystem um, und da sich außer den Physiokraten niemand mit dem Steuerwesen beschäftigt hatte, so war es natürlich, daß die Constituante auf die Theorie derselben zurückgriff. So entstand das, was wir das Eigenthümliche der französischen Grundsteuer nennen müssen. Man versuchte die Grundsteuer als einzige Steuer einzuführen. Daraus entstand ein einfaches System. Anstatt die Grundstücke nach ihrem Ertrage zu besteuern, bestimmte man den Gesammtbedarf der ganzen Staatswirthschaft, und legte nun diesen Gesammtbedarf auf alle Grundstücke um, vertheilte denselben an die neugebildeten Departements, mit der Aufgabe, die auf sie entfallende Summe an die Gemeinden, und durch sie wieder an die Einzelnen zu vertheilen. Dieses Princip ward schon durch Gesetz vom 23. November 1791 eingeführt; dasselbe nahm einen Gesammtreinertrag von 1200 Mill. Frs. in Frankreich an, wovon 240 Mill. als Steuer zu zahlen waren. Natürlich kam das Gesetz so gut als gar nicht während der ersten Revolution zur Ausführung. Erst das Gesetz vom 3. November 1798 brachte insofern etwas Ordnung hinein, als wenigstens die Steuerobjecte und die

Steuerbefreiungen, sowie das Verfahren bei der Einschätzung bestimmt wurden. Grundgedanke blieb jedoch noch immer der englische einer bloßen Schätzung des Einkommens, ohne die feste Grundlage eines Katasters. Die rasche Entwickelung der indirecten Steuern zwang dann allerdings zur Einführung eines förmlichen Katasters mit einem dem österreichischen im wesentlichen nachgebildeten Katastralverfahren durch Gesetz vom 15. November 1807; allein natürlich konnte diese Aufgabe nicht in kurzer Zeit erledigt werden, und ist noch jetzt nicht erledigt, sodaß im Laufe der Katastrirung die Ertragsschätzungen für die zuerst geschätzten Grundstücke selbst falsch geworden sind, was mehrfache Angriffe auf die Katastralbesteuerung an sich hervorrief. Die gegenwärtige Grundsteuer Frankreichs besteht daher aus beiden Systemen, einerseits nach dem Gesetze von 1798, und andererseits da, wo der Kataster eingeführt ist, unter Zugrundelegung desselben, und offenbar ist die Repartition hier der Versuch, zunächst eben beide Systeme auszugleichen, und dadurch eine gewisse Gleichheit herzustellen. Erste deutsche Darstellung bei Benzenberg, „Ueber den Kataster", 1818. Die Geschichte des Katasters bei Block, „Dict. de l'adm. v. Cadastre", das Verfahren vortrefflich bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 161 fg. Vgl. Knies, „Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1858" und Wirth, „Nationalökonomie", II, 406. Weit besser Malchus, „Finanzwissenschaft", I, 209, und Lotz, „Staatswirthschaftslehre", III, 242 fg.

Einen andern Charakter hat wieder die Geschichte und die gegenwärtige Gestalt der Grundsteuer in Preußen, seit es mit dem Pariser Frieden seine neue Gestalt gewonnen hat. Auch hier muß man festhalten, daß Preußen damals noch aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen bestand, den rheinischen Provinzen, die man wieder von Frankreich losgerissen hatte, und dem diesrheinischen Preußen. In Rheinpreußen galt das französische Grundsteuerrecht, und zwar Besteuerung nach dem Kataster, gleiche Steuerpflicht für alle Besitzungen; im übrigen Preußen dagegen war die historische Grundsteuer beibehalten, und namentlich die Steuerbefreiung der Rittergüter nicht angetastet. Die Grundlage beider Systeme war so tief verschieden, daß innerhalb der sonst so streng administrativ centralisirten preußischen Monarchie ein Kampf zwischen beiden unausbleiblich war. Die erste große Erscheinung dieses Kampfes war das Finanzedict vom 27. October 1810, welches, noch ohne alle Rücksicht auf die Einführung eines Katasters, die Aufhebung der Steuerbefreiungen als Grundsatz aufstellte, was das Edict vom 7. September 1811 allerdings festhielt. Allein zur praktischen Ausführung kamen beide Gesetze nicht. Erst nach der Neugestaltung der Monarchie begann die zweite Periode der Grundsteuergesetzgebung, deren Ausdruck das Gesetz vom 20. Mai 1820 war. Das Gesetz legte den Unterschied der West- und der Ostprovinzen zu Grunde. Westpreußen behielt das französische Princip und System. Der

Kataster wurde ausdrücklich anerkannt (Gesetz vom 26. Juli 1820), zum Theil weiter durchgeführt, durch Gesetz vom 21. Januar 1839 periodischen Revisionen unterworfen und diese dann durch die leitende Verordnung vom 14. October 1844 genauer geordnet; namentlich sind später die Verordnungen vom 15. März und 7. Mai 1858 über das Verfahren bei Aenderungen des Katasters erlassen. Vgl. Wagner, „Das Entstehen und die Fortführung des rheinisch-westfälischen Katasters, 1855 mit Nachtrag von 1860". Ostpreußen dagegen behielt in allem Wesentlichen seine alte Grundsteuer mit den ständischen Befreiungen bei, und die natürliche Folge war eine allgemeine Klage über die Ungleichheit der Steuer, und die immer deutlichere Erkenntniß, daß dieser Steuerzustand nicht dauernd sein könne. Sowie daher das Jahr 1848 kam, begann mit dem Kampfe gegen diesen Zustand die dritte Epoche der preußischen Grundsteuer. Sie beginnt mit der Vorlage vom 20. Juli 1848 an die Nationalversammlung, betreffend die Gleichheit der Grundsteuer auf Grundlage eines allgemeinen Steuerkatasters und Aufhebung der Steuerbefreiungen; die daraus hervorgehenden Gesetzentwürfe kamen jedoch nicht zur Ausführung, wohl aber erkannte die Octoberverfassung von 1849 Art. 100 die Nothwendigkeit einer Revision der Steuergesetzgebung. Dem entsprechend erging das Gesetz vom 24. Februar 1850, betreffend die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen; jedoch zu einer rationellen Grundbesteuerung gelangte Preußen erst durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 (nebst Gesetz über Entschädigung für die Aufhebung der Steuerbefreiung und Einführung der Gebäudesteuer), welche für den ganzen Umfang der Monarchie ergangen und mit dem 1. Januar 1865 in Kraft getreten ist. Die Basis dieser Grundbesteuerung ist die Aufstellung eines Gesammtbetrags von 10 Mill. Thaler, welche an die Provinzen und von diesen an die einzelnen Theile umgelegt werden, und zwar auf Grundlage einer amtlich genau vorgeschriebenen und vollzogenen Einschätzung; nur bei den Westprovinzen „auf Unterlage des Katasters"; für die Ostprovinzen wird das nach §. 8 versprochene Gesetz mit dem 8. Februar erscheinen, und die Steuer geordnet; das Gesetz vom 11. Februar 1870 hat diese Steuer dann über die annectirten Provinzen ausgedehnt. Dabei aber ist die Selbstbesteuerung vollständig ausgeschlossen, Revision des Katasters nur bei Zu- und Abnahme von Grundstücken zugelassen, und das ganze Verfahren rein amtlich eingerichtet. Vgl. Bergius, „Preußen in statistischer Beziehung", S. 12. Reden, a. a. O., S. 265 fg. Ueber den Charakter der frühern Grundsteuer s. Hoffmann, „Steuern", S. 123 fg.; Franz, „Preußischer Staat", S. 533. Kurz und gut bei Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, §. 528. Manches bei Bergius, §. 44.

Für die übrigen Theile Deutschlands entlehnen wir auch eine allerdings sehr schwer zu gewinnende Uebersicht. Die Grundsteuer für

Würtemberg kurz und nicht sehr klar bei Herdegen, „Würtembergischer Staatshaushalt", S. 325—327. Neues Gesetz vom 8. Juli 1824; durch die Verbindung mit der Gewerbsteuer wird das eigentliche Grundsteuersystem sehr schwer faßlich; Grundlage ist jedoch ein Kataster mit Reinertragsberechnung. Für Baden s. Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden, 1863", §. 263 fg. Erste Grundsteuerordnung vom 20. Juli 1810, nach welcher noch jetzt die Grundsteuer im wesentlichen erhoben wird. Ein Kataster fehlt noch immer. Die Grundsteuer in Sachsen vortrefflich historisch dargestellt in der „Zeitschrift des statistischen Bureaus", 1858, Nr. 1. Statistische Ergebnisse ebend. Nr. 2 u. 3. Auch hier ist das Princip der Gleichheit und der Katastrirung noch nicht durchgeführt: die Grundsteuer Sachsens hat den Charakter der Grundster des östlichen Preußens. In Baiern ist das Gesetz vom 25. August 1828 die Grundlage. Die Vermessung und Katastrirung umfaßt das ganze Land; die Grundsätze der Klassifikation sind nicht wesentlich von den allgemeinen verschieden; die Einschätzung geschieht durch Zusammenwirken von Selbstbekenntniß und Ertragsermittelung; eigenthümlich ist jedoch hier, daß die Steuereinheit der Scheffel Korn Rohertrag, und zwar zu dem festen Preise von 8 Gulden, der Steuerfuß 1 Kreuzer von je einem Scheffel ist. Hauf, „Bairische Gesetzgebung", S. 521 fg. In Bocke's Abhandlung besitzen wir jetzt das reichste Material für die Entwickelung der bairischen Grundsteuer, mit höchst lehrreichen vergleichenden Angaben.

Eine wissenschaftliche Behandlung des Grundsteuerwesens in Deutschland fehlt uns noch gänzlich.

Um so klarer und bestimmter ist die Grundsteuergesetzgebung Oesterreichs, die sich in ganz organischer Weise an die Grundsteuerregulirungen des 18. Jahrhunderts anschließt. Der Gedanke war trotz der Aufhebung des Josephinischen Gesetzwesens nicht aufgegeben. Man schloß sich daher schon während der Kriege mit Frankreich an frühere Gesetzgeber, namentlich an das Censimento wieder an. Schon am 20. August 1810 ward eine Steuerregulirungs-Hofcommission eingesetzt, deren Arbeiten durch die Kriege unmöglich gemacht wurden. Das Decret vom 23. December 1817 leitete die Einführung des eigentlichen oder stabilen Grundkatasters ein, dessen Aufgabe es sein soll, in allen Theilen der Monarchie auf Grundlage gleichmäßiger Vermessung, Klassifikation und Schätzung eine vollständige Gleichheit der Besteuerung hervorzubringen. Errichtung einer eigenen Behörde dafür. Grundlage des Maßes das Joch zu 1600 wiener Quadratklaftern. Klassifikation in vier Klassen. Einschätzung unter Zuziehung von Gemeindevertretern. Steuerfuß nach dem Reinertrage und der bisherigen Steuer durchschnittlich festgestellt mit 16 Proc. des Reinertrags. Einhebung durch die Steuerämter. Einführung begonnen seit 1824 (Niederösterreich) und 1840 (deutsche Kronländer), Aus-

dehnung seit 1849. Bis dahin das Grundsteuerprovisorium vom 1. Mai 1819, wirksam seit 1821. Vgl. über das Einzelne die „Tafeln zur Statistik des Steuerwesens" (1858), namentlich die Einleitung mit einer außerordentlich lichtvollen Darlegung des gegenwärtigen noch keineswegs vollendeten Katastralsteuerwesens in Oesterreich und der bisher noch geltenden einzelnen Grundsteuern. Die genaue Angabe über das Katastralverfahren bei Kreuzer, „Oesterreichisches Steuerwesen", Buch II. Kurz und gut dargestellt von Chlupp, „Systematisches Handbuch der directen Steuern im Kaiserstaat Oesterreich", 2. Aufl., 1856, §. 12 fg. Der Charakter des österreichischen Grundsteuerwesens ist dabei ein klar ausgesprochener. Es ist die reinste Durchführung der Katastralbesteuerung, aber ohne alle Rücksicht auf die Momente, welche außerhalb des für jede einzelne Periode möglichst genau berechneten Ertrages auf das Einkommen wirken. Daraus dann ist die Nothwendigkeit des Gesetzes von 1869 entstanden, das seiner Aufgabe nach unzweifelhaft schon dem Folgenden angehört.

Neben diesen thatsächlichen Bewegungen hat die wissenschaftliche Thätigkeit kaum eine Initiative gehabt. Schon seit dem Anfange dieses Jahrhunderts hat sich eine selbständige und ziemlich reiche Literatur über die ganze Grundsteuerfrage entwickelt, die sich bis zum heutigen Tage, ohne neues Resultat zu fördern, fortgesetzt hat. Namentlich die preußische Bewegung auf dem Gebiete der Grundsteuer hat dazu Veranlassung gegeben. Man kann dabei verschiedene Richtungen scheiden. Die eine begnügt sich wesentlich damit, das Verhältniß der Grundsteuer zur Grundrente (namentlich nach Ricardo) zu untersuchen, und gelangt in ihren äußersten Spitzen zu dem Grundsatze, daß jede Grundsteuer unverändert bleiben solle. Prittwitz, „Theorie der Steuern", S. 132; Bülow-Cummerow, „Preußen", II, 181. Zur Geltung konnte diese Ansicht natürlich nicht gelangen. Eine zweite Richtung ist die, welche sich gegen die Katastralsteuer als solche erklärt, weil sie kein wahres Bild von den Reinertragsverhältnissen geben kann; namentlich Hock in seiner „Finanzverwaltung Frankreichs" und später in seinen „Abgaben und Schulden", S. 188; aus der bloßen Negation kommt diese Auffassung nicht heraus. Die dritte ist die gewöhnliche theoretische, welche alle Systeme nebeneinanderstellt, jedes für sich kritisirt, selbst keins aufstellt, und es uns so möglich macht, viel zu lernen, aber wenig zu ändern. Dahin gehören die für jeden einzelnen Punkt in der ganzen Grundbesteuerung hochwichtigen Arbeiten von Jakob, Lotz, Malchus, Rau und selbst Hoffmann. Das specifische Element der neuesten Zeit, die Beziehung zur Einkommensbesteuerung, fehlt jedoch fast gänzlich.

Was Rußland betrifft, so hat bisher von einem Kataster nicht die Rede sein können; die Selbstbesteuerung hat ihn wohl oder übel ersetzen müssen. Die Entwickelung der Dinge beginnt eben jetzt

erst, die eigentliche Grundsteuer an die Stelle des alten Systems zu setzen.

In Rußland wie in andern Staaten ist die Geschichte der Grundsteuer die Geschichte der grundherrlichen Verhältnisse, mit welchen sie Hand in Hand gegangen ist. Das Eigenthümliche der grundherrlichen Verhältnisse Rußlands im Vergleiche mit dem westlichen Europa ist, daß die Leibeigenschaft nicht aus dem Feudalsystem des Mittelalters, das Rußland nicht kannte, hervorgegangen ist, sondern viel später (Ende des 16. Jahrhunderts) von der Regierung selbst als Sicherheits-(Verwaltungs-)Maßregel (gegen die Landstreicherei der Bauern) und als Belohnung für den Staatsdienst der Gutsbesitzer errichtet und später durch die Gesetzgebung des 17. und 18. Jahrhunderts förmlich entwickelt und befestigt wurde. Bis dahin existirte in Rußland, bei freien Verhältnissen der Bauern zum Grundherrn, eine uralte Grund-(Marken-)Steuer, deren Geschichte und Grundsätze noch wenig untersucht sind, und an deren Stelle Peter der Große, zur Zeit der vollkommenen gesetzlichen Anerkennung der Leibeigenschaft (Anfang des 18. Jahrhunderts), die Kopfsteuer eingeführt hat. Diese Kopfsteuer aller Bauern (in den Domänen, wie in Privatgütern) dauert bis jetzt fort, obgleich sie von ihnen unter sich, nach dem Bodenbesitze, vertheilt wird. Nach der Abschaffung der Leibeigenschaft und mit der Ablösung der grundherrlichen Verhältnisse (in 1861) fängt auch wieder die Grundsteuer in Rußland an zu entstehen; sie ist aber noch ganz unentwickelt in Princip, Maß und Anwendung. Sie wird für alle Grundstücke (ohne Ständeunterschied) mit der neuen Selbstverwaltung (Landschaften) als Localsteuer (ähnlich wie in England) eingeführt. Auch als Staatssteuer, wie früher erwähnt wurde, ist die Grundsteuer jüngst (seit 1872) in Rußland eingeführt; ein kleiner Theil der Kopfsteuer, die von Bauern gezahlt wurde, ist umgewandelt in Grundsteuer, die auf alle Grundstücke, ohne Standunterschied, angelegt wird. Das ist nur der erste Schritt zur Errichtung einer Grundsteuer.

Die Grundsätze dieser beginnenden Grundsteuer in Rußland sind noch ganz primär und ihre Entwickelung ist Sache der nächsten Zukunft. Die Grundsteuer ist das Hauptobject aller Einnahmen der Selbstverwaltungskörper (Landschaften oder Semstwo, s. oben). Die Systeme der Abschätzung des Bodens und des Steuerfußes sind bei ihnen sehr verschieden; von Kataster ist bis jetzt keine Rede. Das Hauptelement der Bestimmung der Bodeneinkünfte ist bis jetzt die Abschätzung, welche bei der Ablösung der grundherrlichen Lasten durch das Gesetz (bei der Abschaffung der Leibeigenschaft) aufgestellt wurde; das Hauptelement dieses Werthes des Bodens blieb damit das grundherrliche Verhältniß. Dazu kommen für die freien Gutsbesitzerstellen rohe Kategorien der Felder, Weiden, Wiesen, Forsten u. s. w., welche verschieden von den Selbstverwaltungsorganen geschätzt werden.

Die Quantität spielt bei dieser Taxirung und bei den russischen landwirthschaftlichen Verhältnissen eine größere Rolle, als die Qualität und die Cultur. Die Staatsgrundsteuer ist noch kaum entstanden, jetzt eben beschäftigt sich die Regierung mit ihrer Errichtung. Sie wird sich an die locale Grundsteuer anschließen. Bis jetzt ist nur ein Theil der Kopfsteuer der Bauern (bis 9 Mill. Rubel Jahreseinnahme) in Grundsteuer verwandelt, und zwar eigentlich als Repartitionsbesteuerung. Die Regierung nämlich hat die Totalsumme nach allgemeinen statistischen Angaben auf alle Gouvernements (Provinzen) vertheilt; jede Gouvernementsversammlung (Landtag) gibt ihr Gutachten über die Repartition dieser Summen unter den Kreisen. Die später nach diesem Gutachten bestimmte Summe wird in den Kreisen (Unterabtheilung des Gouvernements) vertheilt als Zuschlag zu der Localgrundsteuer. So ist die Selbstbesteuerung der hauptsächlichste Grundsatz der russischen Grundsteuer und wird es bleiben; später können Katasterbesteuerungen hinzukommen, welche wahrscheinlich von den Selbstverwaltungskörpern selbst unternommen werden. Die ganze Frage ist noch in Rußland im Werden; ihr ganz eigenthümlicher Charakter besteht darin, daß die Staatsgrundsteuer als Zuschlag zu den Localgrundsteuern erscheinen wird.

Dritte Gestalt. Die Einkommensbesteuerung in der Grundsteuer.

(Parcellenkataster, stabiler Kataster, Werthkataster, Repartitionssteuer.)

Betrachtet man nun den bisherigen Entwickelungsgang der Grundsteuer genauer, so ergibt sich als das am einfachsten zu formulirende Resultat, daß dieselbe die finanzielle Berechnung auf ihren Höhepunkt gebracht hat, dagegen den wirklichen Ertrag kaum sucht und nicht findet. Und dennoch ist es dieser, gegen welchen keine Besteuerung gleichgültig sein darf. Sowie daher jene wesentlich finanzielle Form der Grundbesteuerung, die Katastralsteuer abgeschlossen ist, beginnt sofort eine Bewegung, die es sich zur Aufgabe setzt, die Einkommensbesteuerung anstatt oder doch neben der Katastralsteuer zur Geltung zu bringen. Diese Bewegung ist keineswegs eine klare; um so wichtiger ist es, sich darüber Rechenschaft abzulegen.

Zu dem Ende sind jedoch hier zwei Gesichtspunkte festzuhalten. Zuerst bleibt der Satz bestehen, daß jede Grundsteuer den Charakter einer Hypothek besitzt, und ihre Erhöhung daher, sowie sie als feste erscheint, ihren kapitalisirten Betrag von dem Werthe des

Grundstücks abzieht. Zweitens ist ebenso gewiß, daß, wenn die Grundsteuer überhaupt noch den Charakter der Steuer haben soll, eine gewisse Beziehung zum wirklichen Einkommen hergestellt werden muß. Die Frage ist daher die, in welcher Weise dieser Widerspruch gelöst werden soll.

Die Antwort ihrerseits beruht darauf, daß der Grund der Abweichung beider Größen der Steuerquelle zunächst darin besteht, daß jeder Steuerkataster ein Parcellenkataster ist. Das heißt jeder Kataster muß mehr oder weniger den Ertrag jeder Katastraleinheit = Gütereinheit = Joch, Morgen, Hektare u. s. w. — für sich berechnen, ohne die Differenz des Ertrages, die durch Lage, Entfernungen und sonstige Umstände sich ergeben, aufnehmen oder messen zu können, obwol sie oft in höchstem Grade bedeutend ist. Zweitens ist der Parcellenkataster stets ein stabiler Kataster; das heißt, er setzt den finanziellen Ertrag als dauernd gleichmäßigen, so stark auch während der Jahre die Erträgnisse wechseln mögen. Drittens aber nimmt er keine Rücksicht auf den Einfluß, den das verwendete Kapital und die landwirthschaftliche Tüchtigkeit auf das wirkliche Erträgniß haben. Das sind die großen Mängel des Katastralsystems. Die Aufgabe der Einkommensbesteuerung ist es nun, diese Mängel zu heben, ohne doch der Katastralsteuer ihre Festigkeit zu nehmen.

Das einfachste — englische — Mittel dagegen ist es nun wohl, ganz die Katastralsteuer fallen zu lassen, und das jährliche Einkommen nach Geldeinheiten zu messen. Allein damit wird die Grundsteuer eine höchst unsichere, und diese Unsicherheit bedroht den Werth des Grundkapitals in ernsthaftester Weise. — Ein bloßes Schätzen der Wertherhöhung und Verminderung durch Berechnung nach dem sogenannten Verkehrswerthe, oder der Werthkataster, ist noch bedenklicher, da die Schätzenden meist das größte Interesse haben, den Werth hier so tief als möglich anzunehmen; außerdem fehlt in den meisten Fällen die Basis eines wirklich gezahlten Kaufpreises. Das unabweisbare Bedürfniß nach der Einkommensbesteuerung hat daher das ursprünglich von Oesterreich aufgestellte oder in seinem stabilen Kataster wieder aufgegebene, dann von Frankreich durchgeführte, und endlich von Preußen gleichfalls systematisch aufgenommene Princip der Repartition, das jetzt auch in Oesterreich zur Anwendung kommen

soll, zur Geltung gebracht, wonach die ganze Summe des bisherigen Grundsteuerertrags des Reiches als eine feste angenommen, diese nach den Provinzen und Gemeinden vertheilt und innerhalb der letztern in bestimmten Zeiträumen der Betrag, der von dieser Summe auf jeden Grundbesitz entfällt, als Steuerbetrag festgestellt wird. Die Modalitäten dieser Besteuerung geben wir gleich. Festzuhalten ist nur, daß in dieser Vertheilung eben das Princip der Einkommensbesteuerung zur Geltung gelangt, ohne den Kataster zu beseitigen, und sogar ohne noch eine selbständige Einkommensteuer daneben auszuschließen. Es scheint demnach, daß damit für das Erreichbare der richtige Ausgangspunkt gegeben ist; und so gelangen wir zu dem Schlußsatze, daß die richtige Grundbesteuerung in der Verbindung des Katastralsystems mit der Grundsteuervertheilung zu suchen ist; ein Satz, der mit der neuesten positiven Rechtsbildung auch übereinstimmt.

Danach nun, glauben wir, wird es leicht möglich sein, das System der Grundbesteuerung in seinen zwei Elementen, der Katastral- und der Repartitionsbesteuerung, klar dazustellen.

Das System der Grundsteuer.

1) Das System der Katastralbesteuerung.

Das System der Katastralsteuer hat nun zur Aufgabe, zunächst das Steuerobject, den Grund und Boden, zu messen, dann für jede Einheit — Parcelle — die Steuerquelle, die Ertragsfähigkeit derselben, finanziell zu berechnen, dann den Steuerfuß zu bestimmen, und danach für jeden Besitz durch Addirung der Steuerbeträge den Gesammtsteuerertrag zur Steuerverschreibung zu bringen. An diese Operationen schlossen sich dann die Katastralrevisionen mit der Erhebung und den Grundsätzen über Nachlässe und Stundungen.

Das Ergebniß des Ganzen ist daher eine streng durchgeführte

finanzielle Besteuerung, welche die Grundlage der Einkommens-besteuerung zu bilden hat.

Die Grundsätze für diese Operation haben sich nun durch eine fast hundertjährige Praxis so bestimmt festgestellt, daß sie wol im wesentlichen auf dem ganzen Continent gleich sind. Dadurch sind wir im Stande, ein ziemlich klares Bild derselben in seinen Hauptumrissen zu geben.

a) Die Katastralvermessung.

Die erste Grundlage aller Katastrirung ist nun die genaue Kenntniß des reinen Flächenmaßes der einzelnen Grundstücke oder Steuerobjecte, welche durch die Katastralmessung erlangt wird.

Die Katastralmessung ist die amtliche Messung aller Grundstücke vermöge der durch die dazu bestimmten Organe nach vorgeschriebenen Regeln vollzogenen Zurückführung auf ein bestimmtes Grundmaß, welches als Gütermaß der Steuereinheit zu Grunde gelegt wird.

Die Regeln, nach denen diese Messung geschieht, bilden die Landmeßkunst.

Das erste Object der Messung ist das Land als Ganzes. Die daraus entstehende Karte mit ihren politischen Eintheilungen bildet die Landeskarte.

Das zweite Object der Messung ist die Gesammtheit aller einzelnen Besitzungen. Diese Besitzungen erscheinen wieder als lauter einzelne für den wirthschaftlichen Betrieb abgegrenzte Grundstücke. Solche Theile heißen Parcellen. Die Vermessung zum Zweck der Besteuerung muß daher diese einzelnen Parcellen umfassen. Die auf diese Weise zu Stande gekommene Vermessung aller einzelnen Grundstücke bildet das, was wir den Parcellenkataster nennen. Die nach geschehener Messung vollzogene Aufzeichnung der vorgefundenen Gütereinheiten und ihrer Vertheilung bilden die Flurkarte, die der Regel nach gemeindeweise nach gleichem Maßstabe aufgezeichnet wird.

Diese ganze Messung hat nun zu ihrer Grundlage das im Lande übliche Maß des Grundes und Bodens (Joch, Morgen, Hektare, Acre u. a. m.). Die Katastrirung reducirt jede jener Parcellen auf diese Einheiten. In jeder Flurkarte wird daher bei

jeder Parcelle ihr Maß hineingeschrieben, und der auf diese Weise entstandene, das ganze Land umfassende und in jeder einzelnen Gemeinde als Flurkarte aufgenommene Parcellenkataster gibt demnach bis zum letzten Theile hinab das Bild der wirthschaftlichen Vertheilung des Grundbesitzes in einem Lande.

Nun ist es klar, daß ein solcher Parcellenkataster noch für ganz andere Dinge als für die Grundsteuer einen hohen Werth hat. Denn er constatirt vor allen Dingen die genaue Besitzgrenze für jeden einzelnen Grundbesitzer. Und es wäre daher von ebenso großer theoretischer als praktischer Wichtigkeit, diesen Parcellenkataster mit dem Grundbuchswesen in gesetzliche Verbindung zu bringen. Zu dem Ende müßten erstens in jedem Grundbuchfolium die Katastralnummern auf den betreffenden Folien gemerkt; zweitens müßte jede Aenderung der Parcellen in dem Grundbuche angegeben werden, drittens müßte (nach dem österreichischen Grundsatze) die Zu- und Abschreibung der einzelnen Parcellen im Grundbuche als Besitz und Eigenthumsübertragung gelten. Wir sind außerdem der Ueberzeugung, daß auch die Katastralklassifikation (s. unten) der einzelnen Parcellen mit in das Grundbuch aufgenommen werden müßte, sowie daß jede Aenderung der Culturart gleichfalls im Grundbuch anzugeben wäre. Erst dann würde ein Grundbuchsauszug für den Realcredit seinen vollen Werth haben und auf diesem Punkte liegt der eigentliche Mangel des österreichischen Grundbuchswesens.

Andere Verwendungen eines solchen Katasters liegen nahe, gehören aber nicht hierher. Indeß ist aus dem Obigen schon das klar, daß ein solcher Kataster, selbst abgesehen von seiner Verwendung für die Steuer, viel mehr werth ist als er kostet, ja sogar als eine an und für sich nothwendige Aufgabe der Verwaltung betrachtet werden muß. Dieser Werth steigert sich nun bedeutend, wenn wir den Kataster als Steuergrundlage betrachten.

Hock hat in seiner „Finanzverwaltung Frankreichs“ zuerst die Katastrirung principiell und namentlich aus dem Kostenpunkte bekämpft, weil er nichts darin sah als eine Steuermaßregel. Er hat offenbar vollkommen unrecht. Jeder Grundbesitzer wird mit Vergnügen für eine genaue Vermessung seines Grundbesitzes den kleinen Betrag zahlen, der auf Joch oder Morgen entfällt. Keine Verwaltung wird daher eines solchen Katasters entbehren können, selbst abgesehen von der

Grundsteuer. Rau hat von allen Schriftstellern den ganzen Proceß der Katastrirung am ausführlichsten und besten beschrieben, es fehlt hier nur, bei zu viel Einzelheiten, etwas die Uebersichtlichkeit. Ueber die Vermessung insbesondere s. §. 319 mit Angabe für die Manipulation.

b) Die Katastralschätzung.

Die Aufgabe der Katastralschätzung ist es nun, für jede der so gemessenen Gütereinheiten den Ertrag derselben als Steuerquelle zu berechnen. Diese Operation ist an sich einfach.

Zuerst müssen natürlich die großen Kategorien der Production aufgestellt werden, die in der Landwirthschaft vorkommen. Das sind die Culturarten. Die einfachsten sind: Acker, Wiese, Weinberg, Wald und daneben der unurbare Boden. Jede gemessene Parcelle gehört einer dieser Culturarten an; jede Culturart hat aber natürlich ihre besondere Ertragsberechnung.

An die Culturart schließt sich die Klassifikation. Es ist nicht thunlich, Gleichmäßigkeit hervorzubringen, wenn ich jede Parcelle für sich schätzen will. Es werden daher für jede Culturart Musterparcellen (Types) aufgestellt, welche durch die Verschiedenheit ihrer Ertragsfähigkeit den verschiedenen Klassen zum Grunde gelegt werden. Alsdann wird für diese Musterstücke der finanzielle Reinertrag bestimmt, indem man an Ort und Stelle die Factoren desselben: a) den Lohn, b) die sonstigen Productionskosten, c) außerordentliche Kosten, als Gestehungskosten, zusammenstellt. Ihnen gegenüber tritt die wahrscheinliche, ortsgewöhnliche Ertragsfähigkeit an Producten; diese Producte werden zu ihrem ortsüblichen Marktpreis als Rohertrag gerechnet, davon der Betrag der Gestehungskosten abgezogen, und so erscheint der finanzielle Reinertrag als eigentliche Steuerquelle, die nun mit dem Steuerfuß zu belegen ist. Man nennt die Operation auch wol die Bonitirung. Ist diese nun für die Musterparcelle geschehen, so werden alle einzelnen Parcellen jeder Culturart in die ihnen entsprechende Klasse eingeschätzt, die Einschätzung, sodaß auf diese Weise eine, die Gesammtheit aller Grundstücke umfassende Klassificirung entsteht, die Katastralklassifikation, welche also eine Klassifikation aller Gütereinheiten nach ihrer Steuerquelle ist. Jetzt bleibt nur noch die Bestimmung des Steuerfußes und die

Bildung des Steuerbetrags übrig, und die Katastralsteuer ist abgeschlossen.

Es ist nun klar, daß, möge man nun sonst über die Katastralbesteuerung denken wie man will, die Acte der Ertragsberechnung einerseits und der Einschätzung andererseits um so entscheidender werden, je stabiler der Kataster selbst sein soll. Allerdings beruht nun die Möglichkeit, hier das Erreichbare zu erreichen, zunächst auf den Instructionen, welche das Verfahren bei Ertrags- und Einschätzungen möglichst genau vorzuschreiben haben; und es sollte eben deshalb niemals, obgleich das bisher immer geschehen ist, eine solche Instruction einseitig von der Finanzverwaltung, sondern immer unter möglichster Zuziehung der Selbstverwaltungskörper abgefaßt, und zu einem Landesgesetz gemacht werden. Immer aber bleiben zwei Regeln feststehend — erstlich die, daß zu der Bonitirung sowie zu der Einschätzung ein Gemeindeausschuß gewählt werden soll, wobei es sich allerdings empfiehlt, den Vorschlag dem Amte, die Berathung desselben aber diesen Ausschüssen zu übergeben. Zweitens ist das Recht auf einen Recurs an die höhere Stelle selbstverständlich. Der Regel nach wird man drei Klassen mit höchstem mittlern und niedrigsten Reinertrag haben; das muß indeß von den Verhältnissen abhängen.

Ist nun auf diese Weise das ganze Gebiet nach allen seinen einzelnen Parcellen nicht blos gemessen, sondern auch in seinem Reinertrage, also in seiner Steuerquelle, möglichst genau berechnet, so nennt man einen solchen Kataster einen Parcellenkataster. Es ist klar, daß bei Kauf und Verkauf der einzelnen Parcellen die Steuerpflicht mit derselben auf den Erwerber übergeht. Und da ferner die Ertragsfähigkeit durch den Parcellenkataster zugleich als festberechnete angesehen und finanziell als eine dauernde betrachtet wird, so heißt ein solcher Kataster ein stabiler Kataster, weil er eben auf den Wechsel des wirklichen Ertrags keine Rücksicht mehr nimmt. Der stabile Kataster hat daher alle Vortheile einer festen Hypothekarschuld, und alle Nachtheile der Unbeweglichkeit einer Steuer gegenüber einer beweglichen Steuerquelle. Es ist daher der eigentliche Kataster der finanziellen Besteuerung gegenüber dem der Selbstbesteuerung, ohne welche eine Einkommenbesteuerung nicht denkbar ist.

Um nun diese ganz zu verstehen, muß man zuerst wieder den

Katastralsteuerfuß und den Katastralsteuerbetrag definiren, an den sich die Katastralsteuererhebung anschließt.

Natürlich wird für die praktische Ausführung dieser Bestimmungen sowol in Beziehung auf die Klassificirung als die Einschätzung der einzelnen Parcellen die Culturart maßgebend. So muß allerdings bei Waldungen und ohne Zweifel auch bei Weinbergen der Verkaufspreis des Holzes und Weines nicht blos bei der Einschätzung, sondern auch bei der Aufstellung von Klassen zu Grunde gelegt werden. S. Hauf, „Bairische Gesetzgebung", §. 393, und jetzt viel umsichtiger Bocke, a. a. O. Als Hülfsmittel können freilich auch hier Kauf- und Pachtbeträge gebraucht werden (Nassau; bei Rau, a. a. O.). Nothwendig ist dagegen bei Bildung der Klassen die Feststellung einer Anzahl von Betriebsjahren, aus deren ermitteltem Reinertrage die Steuerkraft der einzelnen Klasse zu bilden ist, wie z. B. in Baden (die beiden Jahrzehnte von 1780—89 und 1800—10). Rau, a. a. O. Das badische Gesetz ist vom 20. Juli 1810. Die Unterscheidung der Klassification von der Einschätzung ist natürlich die Grundlage für das Verständniß des ganzen Verfahrens.

Ueber die Schätzung herrschen viele Vorstellungen, die auf Unklarheit in den Grundbegriffen der Volkswirthschaft beruhen und deshalb viel dazu beigetragen haben, auch das Wesen und die Aufgabe des Katasters unrichtig zu beurtheilen. Man ist einig, daß die Schätzung nur den Zweck hat, den Reinertrag als eigentliche Steuerquelle zu finden; es fragt sich nur, wie derselbe zu finden ist. Man dachte dabei vielfach an eine Schätzung der Productionsfähigkeit des Bodens, oder wie Lotz, III, 249, an die „Besteuerung nach der natürlichen Beschaffenheit des Bodens", wogegen mit Recht gesagt ward, daß ja nicht die natürliche Beschaffenheit, sondern der Ertrag aus derselben die Steuerquelle bilden könne (Malchus, I, 188 fg.). Man hat ferner den Rohertrag als Steuerobject gesetzt und danach den Steuerfuß bestimmt. Das war der Gedanke bei der Grundsteuer des Kaisers Joseph, wenn auch nicht sein liebster; vertreten hat ihn Sartorius: „Ueber die gleiche Besteuerung." Dagegen, wie die Natur der Sache es fordert, schon Malchus, I, 201, obgleich das frühere bairische System der Grundsteuer darauf beruht. S. die Literatur darüber bei Malchus, S. 202. Wie Malchus zwischen der mittlern natürlichen Ertragsfähigkeit der Grundstücke und dem finanziellen Reinertrag scheiden will, ist nicht recht abzusehen. Die Idee, daß die Bodenrente der Schätzung zu Grunde liegen solle, braucht nicht mit Wirth, II, 384 fg., damit bekämpft zu werden, daß man das Dasein der Bodenrente überhaupt leugnet, weil man nur den Ricardo'schen Begriff derselben hat, sondern ergibt sich einfach als einseitig, weil die Bodenrente nicht selbständig, sondern im Preise der geschätzten Producte zur Bemessung kommt und daher ohnehin ge-

schätzt wird. Der Gedanke, daß die Grundsteuer „als directe Einkommensteuer umgelegt werden müsse", was den Kataster überflüssig machen soll (Wirth, S. 405), ist nicht ganz verständlich. Wirth meint seine Gründe gegen den Kataster überhaupt zu richten, während er sie in der That nur gegen den absolut stabilen Kataster und die unveränderliche Grundsteuer richtet (s. unten). Die wichtigste Frage ist wol die, ob man die Einschätzung nach dem Rohertrage machen oder den Reinertrag ermitteln soll. Mit Recht spricht dagegen Rau, §. 327; denn in der That ist der Rohertrag auch da, wo er als Maßstab benutzt wird, doch nichts als die Grundlage für die Auffindung des Reinertrags als der eigentlichen Steuerquelle. Die Gestehungskosten des landwirthschaftlichen Ertrags sind außerdem nach Ortsgewohnheiten in hohem Grade verschieden, und ich kann es nicht für richtig halten, dagegen grundsätzlich gleichgültig zu sein. Die Grundsätze der Ermittelung des Reinertrags für Oesterreich enthalten die Schätzungsinstructionen von 1826 und 1828 am ausführlichsten bei Linden, „Grundsteuerverfassung der österreichischen Monarchie", I, 209—411. Die Elemente der Erhebung des Reinertrags aus dem Bruttoertrage kurz bei Chlupp, a. a. O., §. 55. Das Verfahren besteht, nachdem die Klassifikation aufgestellt ist, in der Erhebung des Bruttoertrags, dann in der Erhebung der Culturkosten und endlich in der Bestimmung des Reinertrags. Die Resultate werden erst zur Kenntniß der Katastralgemeinden, dann zur Kenntniß der Einzelnen gebracht; daher sind die Reclamationen erst gemeindeweise und dann erst von den Einzelnen zu erheben. Linden, I, §. 443, 445 fg. Neuere Darstellung bei Chlupp, a. a. O., §. 52 fg. Rau, §. 336. Der zweite Hauptpunkt betrifft die Regel für den Abzug der Culturkosten, je nach der Art der Cultur. In Oesterreich sind nach der Instruction bei Aeckern 20—60 Proc., bei Weingärten 40—80 Proc., bei Wiesen 10—30 Proc., bei Hutungen und Wäldern höchstens 1—5 Proc. zu berechnen. Chlupp, §. 55. Rau, §. 335. Die Einrechnung der Grundlasten war natürlich so lange von Wichtigkeit, als sie noch in größerm Umfange bestanden; daher genaue Vorschriften; für Baden Grundsteuerordnung von 1810, §. 4. Das neue Gesetz vom 22. Mai 1858 hat sie definitiv ausgeschlossen. Uebrigens ist dieses Gesetz durch die Unsicherheit vieler seiner Ausdrücke nicht ohne Interesse, und zeigt, daß noch immer das Wichtigste der verständigen Praxis überlassen werden muß, und daß scharfe wissenschaftliche Kategorien auch nach Rau's Lehrbuch nicht ohne Werth sind. Würtemberg Gesetz vom 15. Juli 1821; Baiern Gesetz von 1828; Preußen Gesetz vom 21. Januar 1839 (westliche Provinzen), §. 24: „daß privatrechtliche Lasten nicht angerechnet werden dürfen". Rau, §. 309. Vgl. die Instruction vom 11. Februar 1822 (westfälische und Rheinprovinz) und vom 3. Juni 1823. S. auch „Meininger Jahrbücher", II, 403.

Für die neuern Gesetze die kurze Darstellung bei Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, §. 528. — Uebrigens sind natürlich in den einzelnen Ländern gerade bei den betreffenden Instructionen manche Besonderheiten. Die Hauptfrage ist stets, wer die entscheidende Stimme hat, das Amt oder die gewählte Commission. In Frankreich werden die Steuercontroleure vom Präfecten in die Gemeinden gesendet, wohnen den Verhandlungen bei und berichten an den Steuerinspector; dieser an den Steuerdirector. Ueber die Recurse entscheidet der Präfect nach Aufnahme eines Protokolls über die Beschwerden durch den Controleur. Aus jeder Gemeinde wird ein Grundbesitzer gewählt, diese treten nach den Cantonen zusammen und bringen die Einschätzungen in richtiges Verhältniß. „Rec. méthodique des lois sur le cadastre de la France", 1811, S. 734—780. Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 164 fg., ausführlich nach den Quellen. In Oesterreich wird ein Gemeindeausschuß gebildet, jetzt unter Vorsitz des Bezirksvorstandes; für je 12—15 Quadratmeilen ein Schätzungscommissar, für je 100—200 Katastralgemeinden ein Schätzungsinspector. Linden, I, 317. Das Gesetz von 1869 s. unten. Ueber die Organe in den übrigen deutschen Staaten einzelne Angaben bei Rau, §. 336. Alle diese Organe dienen zugleich bei der Werth- und der Einkommensbesteuerung.

c) Der Grundsteuerfuß und seine Geschichte.

Formell ist nun wol der Grundsteuerfuß sehr einfach zu bezeichnen. Nachdem die Steuerquelle als das selbständig berechnete Einkommen der Steuereinheit finanziell festgestellt ist, ist der Steuerfuß derjenige Procentantheil dieser Steuerquelle-Reinertrag, den die Finanzen als Steuer bestimmen. Der Grundbetrag ist damit die addirte Summe der zu zahlenden Steuerfuße für alle, im Besitze des Steuersubjects befindlichen Steuereinheiten.

Nun sagen wir, daß die Höhe dieses Steuerfußes in dem Procentverhältniß zu der Steuerquelle, die ja in Geldeinheiten berechnet ist, bestehe. An sich wäre es nun richtig, diese Höhe in gleichem Verhältniß zu derjenigen aller andern directen Steuern zu bestimmen. Allein dieser Gedanke hat selten vorgewaltet; theils hat man diese sicherste Steuer stets schon an und für sich hoch bemessen, theils hat auch dabei der Grundgedanke vorgewaltet, daß die Grundsteuer von allen Steuern am leichtesten zu überwälzen sei. Daher ist der Grundsteuerfuß fast in der ganzen Welt der höchste aller directen Steuerfuße, und diese seine Höhe

ist um so empfindlicher, als der Grundbesitz gerade vermöge der Grundsteuerbemessung sich am schwersten der Steuer entziehen kann. Dies Verhältniß ist dann auch der Grund, weshalb keine einzige von allen Steuern von jeher so mannichfachen Kampf und so viele Untersuchungen hervorgerufen hat, als die Grundsteuer. Nur hat man merkwürdigerweise dabei stets die Bemessung, aber fast nie den Grundsteuerfuß zum Gegenstand der Untersuchung gemacht. Vorwiegend mag dies in dem Mangel an Unterscheidung zwischen Grundsteuerfuß und Grundsteuereinheit liegen.

Doch ist dabei der Unterschied zwischen dem historischen oder ständischen und dem Kataſtral- und finanziellen Steuerfuße von entscheidender Bedeutung geworden.

Der historische oder ständische Grundsteuerfuß entsteht dadurch, daß die Landstände dem Landesherrn die ständische Steuer bewilligen, und nun diese ganze bewilligte Summe meistens ganz ohne Vermessung, immer ohne Berechnung des Reinertrags vertheilen. Es ist selbstverständlich, daß dabei Zufall und Willkür walteten; die wahre Quelle alles Uebels jedoch war das damit erzeugte Princip der Grundsteuerbefreiungen, indem die herrschenden Stände innerhalb ihrer Grundherrlichkeit wieder das Allod von den Besitzungen der Vasallen und bäuerlichen Hintersassen schieden, das erstere auf historischem Rechtstitel steuerfrei erklärten und die ganze Grundsteuer auf die letzten warfen. Die Folge war ein unverhältnißmäßig hoher Grundsteuerfuß für die unfreien Besitzungen, der namentlich im 18. Jahrhundert jeden Aufschwung der Landwirthschaft bei den bäuerlichen Besitzungen unmöglich machte und dadurch die ganze Entwickelung der Staaten hemmte. Erst in der Mitte des 18. Jahrhunderts zwingt die finanzielle Noth die Regierungen, gegenüber der Unfähigkeit der bäuerlichen Besitzungen, noch mehr Steuern zu zahlen, auch die grundherrlichen Grundstücke zur Steuer herbeizuziehen.

Daß die Regierungen dabei durchaus nicht geneigt waren, den hohen historischen Steuerfuß für die neuen Steuerobjecte zu ermäßigen, war namentlich nach den Napoleonischen Kriegen und der ihnen folgenden Finanznoth nur zu erklärlich. Einmal aber eingeführt, blieb der hohe Steuerfuß; und so hat derselbe seine gegenwärtige Stellung eingenommen und behalten, ohne daß man jemals ernsthaft gefragt hätte, ob nicht eine Ermäßigung gerade

hier nothwendig sei. Der Grundsteuerfuß ward als eine feststehende Last des Grundes und Bodens betrachtet.

Indessen sind auch auf diesem Gebiete zwei Fragen aufgetreten. Die erste ist die, ob und wie weit der Grundsteuerfuß auf die Dauer den Selbstverwaltungssteuern zum Grunde gelegt werden können; die zweite die, ob der stabile Grundsteuerfuß der Idee einer Einkommensbesteuerung entspreche. Natürlich konnte man nur das erste bejahen, wenn das zweite erledigt war. Das aber war nicht leicht, und ist es noch jetzt nicht. Abgesehen daher von dem positiven Grundsteuerfuße muß die Einkommenbesteuerung des Grundes und Bodens von jetzt an als ein integrirender Theil der Grundsteuerfrage anerkannt, und in der erstern die endgültige Lösung der letztern gesucht werden.

Obwol uns auch jetzt noch keine Untersuchungen über den Grundsteuerfuß vorliegen, so ist unter allen Umständen gewiß, daß die wahre Höhe dieses Fußes nicht von seinem Betrage, sondern vor allem von der Dichtigkeit der Bevölkerung abhängt. Namentlich Hoffmann hat (S. 132 fg.) mit Recht die Bevölkerungsverhältnisse damit in Verbindung gebracht. Es ergibt sich daraus das allgemeine und sehr wichtige Princip, daß der gleiche Fuß und Betrag der Grundsteuer eine um so höhere Besteuerung enthält, je dünner, und eine um so geringere, je dichter die Bevölkerung ist. Dieser Satz führt für die Bestimmung des Katastralfußes auch bei Gleichheit des Ertrags zu sehr wichtigen Folgerungen, die im Folgenden wieder aufgenommen werden. Es ist beachtenswerth, daß auch die neuere Theorie sich mit dieser Frage durchaus nicht beschäftigt hat; anstatt dessen sehr viel mit der Frage nach der Wirkung der Grundsteuer im allgemeinen, wo die Grundsätze Ricardo's vielfach in den Vordergrund treten. Geht man dagegen einen Schritt weiter, so ergeben sich zwei leitende Grundsätze für die Höhe der Grundsteuer. Zuerst hat der hohe Fuß die Preissteigerung der landwirthschaftlichen Producte und damit die Höhe des Arbeiterlohnes, oder aber, wo dieser nicht steigen kann, die schlechte Ernährung des Volks zur Folge; und hier finden wir das Hauptargument dafür, daß jeder Staat seinen Grundsteuerfuß so niedrig als möglich setzen soll. Zweitens mangelt dem deutschen wie dem französischen System die Vergleichung des Fußes der Grundsteuer mit der Erwerbsteuer; das historische Element wiegt viel zu sehr vor.

Die abstracte Untersuchung über das Wesen des Einkommens hat dabei nicht viel zu bedeuten; von ganz anderer Wichtigkeit wäre z. B. eine Karte, welche für jedes Land die Dichtigkeit der Bevölkerung mit der Höhe des Grundsteuerfußes plastisch darstellte. Das würde eigenthümliche Illustrationen der „Steuergleichheit" ergeben!

2) Die Einkommensbesteuerung in der Grundsteuer.

(Die Repartitionssteuer. Die Besteuerung nach dem Verkehrswerthe. Die Grundeinkommensteuer.)

Wenn man sich nun diese Katastral- oder finanzielle Grundsteuer klar gemacht hat, so sind Aufgabe und Inhalt der Einkommensbesteuerung bei der Grundsteuer ebenso leicht verständlich, als ihre drei Formen. Es kommt darauf an, der Grundsteuer ihren Charakter als kapitalisirter Belastung des Grundes und Bodens nicht zu nehmen, aber dennoch dieser Belastung die Beweglichkeit der Steuerquelle, des Ertrags, zurückzugeben. Die Wege, welche man zu diesem Ende einzuschlagen hat, sind die eingangs erwähnten.

A. Die Repartitionssteuer. Die Grundsteuervertheilung geht davon aus, daß der bisher von einem Finanzgebiet gezahlte Grundsteuerbetrag nicht vermindert werden darf, daß aber der Betrag, den der Einzelne für seinen Besitz zu zahlen hat, nicht auf der finanziellen Berechnung des Parcellenertrags, sondern auf der Ermittelung des wirklichen Reinertrags der betreffenden Besitzung beruhen solle. Dieser Reinertrag und mithin die Differenz zwischen dem frühern und dem jedesmaligen Steuerbetrag wird dann, meint man, niemals eine bedeutende, immer aber eine wohlberechtigte sein.

Nun ist dies in der Theorie vollkommen richtig; allein die Praxis fordert dafür gewisse Voraussetzungen, welche zu erreichen eine schwierige Aufgabe ist. Die erste ist die richtige Vertheilung des Gesammtertrags an die Grundsteuerkörper; die zweite ist die verständige Zuziehung der Organe der Selbstbesteuerung; die dritte und wichtigste ist, daß kein Grundbesitzer eine höhere als die bisherige Grundsteuer zu leisten haben soll, wenn ihm nicht der höhere Reinertrag von dem Ausschusse wirklich nachgewiesen wird. Diese Nachweisung ist eben Sache des Ausschusses, und dagegen muß Recurs zulässig sein. Kein Grund, der für die Erhöhung des Steuerertrags für alle gilt, darf für den Einzelnen speciell zur Geltung gebracht werden (Erhöhung des Marktpreises, bessere Communication u. s. w.). Steht dies aber fest, so gelangen wir zu einem Satze, der in unsern Augen

der wichtigste von allen ist, weil er das sociale Princip in der Grundsteuer vertritt.

Wenn nämlich durch die Repartition die Gesammtsumme der Grundsteuer örtlich oder im ganzen erhöht werden würde, so soll das Mehr, das durch diese Erhöhung bei Einzelnen erzielt wird, nicht zur Erhöhung des Gesammtbetrags, sondern zur Grundsteuerbefreiung der jedesmal kleinsten Grundbesitzungen verwendet werden.

Es ist hier nicht der Ort, dies genauer zu begründen. Möge man aber bei den Organisirungen der Grundsteuer desselben nicht vergessen, wie es sowol in der französischen als in der preußischen und österreichischen Gesetzgebung geschehen ist!

B. Die Bestimmung nach dem Verkehrswerthe, im Anfange des Jahrhunderts viel besprochen, hatte offenbar den Grundgedanken, in die feste Steuerquelle des Katasters die Beweglichkeit der Besteuerung dadurch hineinzubringen, daß man den Verkaufswerth als Steuerobject setzte statt der gemessenen Parcellen, weil jener den Ertrag am besten ausdrückt, indem er ihn als Kaufpreis kapitalisirt. Es ist fast überflüssig, neben der abstracten Richtigkeit des Princips die concrete Verkehrtheit seiner Anwendung erst genauer zu erörtern. Ist kein Verkauf vorhanden, so muß ja doch eine katastrale Schätzung eintreten; ist ein solcher vorhanden, so weiß jedermann von wie viel zufälligen Ursachen die Höhe des Kaufpreises abhängt; am meisten da, wo derselbe in seiner häufigsten Form, der Erbtheilung, vorkommt. Der Verkehrswerth kann immer für die Repartition einen gewissen Werth haben; die Basis einer Grundsteuer kann er nie abgeben.

C. Unter der Grundeinkommenssteuer würden wir nun diejenige verstehen, welche das Einkommen aus dem Gesammtbesitz des Einzelnen unabhängig vom Kataster schätzt, und danach den Katastralsteuerfuß auf demselben legt. Das wäre nur thunlich, wenn der Einzelne ein Einbekenntniß über den Ertrag mit Reducirung desselben auf bestimmte Geldeinheiten einzugeben hätte, das von den Ausschüssen beurtheilt würde. Allein wenn die Ausschüsse selbst Landwirthe sind, werden die Abgaben schwerlich jemals ganz gewissenhaft sein; sind sie es nicht, so werden dieselben schwerlich richtig beurtheilt werden. Eine solche Steuer kann daher nur dann entsprechend sein, wenn sie für ganz be-

stimmte Ausgaben der Selbstverwaltung auferlegt wird; für den Staat ist sie, allein stehend gedacht, geradezu unpraktisch.

Faßt man die bisherigen Darstellungen zusammen, so gelangt man zu folgenden Resultaten:

Erstlich ist eine Besteuerung des Grundes und Bodens nur durch eine Verbindung der Katastralsteuer mit der Einkommensbesteuerung, wesentlich im Wege der Repartitionssteuer, möglich, sodaß die Katastralsteuer die feste Grundlage, die Einkommensbesteuerung nur die Abweichung von derselben ergeben muß.

Zweitens muß jede Abweichung von dem Betreffenden selbst motivirt werden, und soll dieselbe immer nur für eine höchstens dreijährige Dauer gelten.

Drittens sollen Klassen, Einschätzungen und Repartitionen niemals ohne amtliche Organe, aber niemals allein durch dieselben bewirkt werden.

Viertens ist die Aufstellung einer festen Budgetsumme für die gesammte Grundsteuer und die Vertheilung derselben an Provinzen und Gemeinden vollkommen richtig, wenn dieselbe auf Grundlage der Dichtigkeit der Bevölkerung, und auf Grundlage eines wohlgeordneten Katasters geschieht, und endlich wenn das durch die Repartition bei den einzelnen Besitzungen erzielte Mehrerträgniß der Steuer zur Befreiung der kleinsten Besitzungen verwendet wird.

Vielleicht daß wir auf diesem Wege zu einem Abschlusse über die Katasterfrage gelangen, die so alt ist wie der Kataster selbst. England und Frankreich haben hier nicht viel geleistet. Die deutsche Literatur hat allerdings die eigentliche Frage schon früh aufgenommen, ist aber fast immer bei der Vorstellung stehen geblieben, als solle der Kataster die absolut richtige Grundsteuer abgeben. Alle Gründe gegen den Kataster gelangen, abgesehen von der Kostenfrage, auf den Punkt, die Unmöglichkeit der absolut richtigen Grundsteuer vermöge des Katasters nachzuweisen, weil er selbst kein absolut richtiges Bild der Vertheilung des Reinertrags gebe, und laufen daher bei Malchus, Jakob, Hoffmann, Rau, Lotz u. a. entweder darauf hinaus, zu gar keinem definitiven Abschluß zu gelangen, oder darauf, wie bei Kries und Wirth, die richtige Verbindung des Katasters mit der Selbstbesteuerung dunkel zu erkennen, ohne sie recht klar formuliren zu können. Vgl. besonders Wirth, S. 426, 427. Namentlich hat sich in neuester Zeit wieder Hock gegen die Katastrirung und die feste

Katastralsteuer erklärt. Der Mangel des Katasters in Frankreich wird schon von Benzenberg „Ueber das Kataster" (2 Bde., 1818) darin gesucht, daß man dort zugleich eine genaue Karte von ganz Frankreich dadurch erreichen wollte. Vgl. auch die gute Darstellung bei Lotz, III, 268. Hoffmann (S. 117 fg.) ist, wie gewöhnlich, bei seiner klaren Objectivität zu keinem festen Resultate gekommen. Die sehr richtige Bemerkung, „daß bei der Landwirthschaft der Ertrag viel abhängiger von den persönlichen Eigenschaften sei, als man glaube" (S. 40), und „daß die gewöhnliche Grundsteuer eine sehr schlechte Steuerform sei" (S. 106), beweisen eben nur, daß die Katastralbesteuerung nicht ausreicht, nicht daß sie entbehrt werden kann. Bei M. Wirth und bei Kries, a. a. O., sowie in dessen Schrift: „Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preußen", herrscht dagegen der Grundgedanke, daß die Katastralsteuer darum nicht zweckmäßig sei, weil sie eine absolut feste und stets gleiche Steuer bilde und deshalb den Charakter einer Steuer verliere; daher die Vorstellung, daß sie als Einkommensteuer erhoben werden müsse. Aber es ist festzuhalten, daß die Unwandelbarkeit in Steuerfuß und Betrag nicht mit dem Kataster gegeben ist, sondern daß sich die naturgemäße Entwickelung eben zu einer freien Bewegung auf Grundlage des Katasters hinwendet. Das richtige Urtheil über den Werth des Katasters beruht stets darauf, daß man ihn nicht als absolute Form der Steuervertheilung, sondern als Basis derselben anerkennt; und auf dieser Grundlage dürften sich die Meinungen leicht einigen. Gerade jene Unabänderlichkeit der Katastralsteuer war es auch, welche die Ablösung in England möglich erscheinen ließ. Pitt's Rede vom 2. April 1798: „Ich gestehe gern zu, daß ich es für einen ursprünglichen Mangel der jetzigen Vertheilungsart betrachte, daß keine periodische Revision angeordnet worden war." Zu der Frage nach der Katastrirung kam er nicht; seine Ansicht bezieht sich daher auch nur auf die Selbstschätzung und den Steuerfuß. Rau hat alle Bedenken gegen die Grundsteuer genau aufgeführt (§. 304—316), ohne zu einem definitiven Resultat zu gelangen. Pfeiffer, II, 159, Walker, a. a. O., 126, Maurus, S. 97 fg., bringen nichts Neues.

Was den Verkehrswerth für die Grundbesteuerung betrifft, so hat der Herzog von Gaëta den wichtigen Standpunkt dafür schon in seinen „Mémoires", II, 315, ausgesprochen, als Princip des Verfahrens in Frankreich: „Les taux ne sont consultés que comme un point de comparaison des résultats des évaluations, et pour constater les différences, dont on pourrait avoir à se rendre compte." Ebenso Malchus, I, 200. Alle Zweifel über den Werth der Schätzung nach dem Verkehrswerthe, sei es, daß man ihn als Kapital bestimmt, sei es in der Pacht als Reinertrag, rühren immer von der Vorstellungsweise her, als ob man den Verkehrswerth als ausschließlichen Schätzungsmaßstab gebrauchen wollte. So bei Jakob,

§. 1020; Malchus, §. 45; Rau, §. 321—326; selbst bei Wirth, S. 417 fg. (wo es nur unrichtig ist, daß in England die Grundsteuer nach den Miethpreisen umgelegt wird, noch unrichtiger, dies eine „Erhebungsart" zu nennen). Kein Verständiger wird die Einseitigkeit einer ausschließlichen Einschätzung nach dem Verkehrswerthe, aber auch keiner die große Benutzbarkeit der letztern für die wahre Einschätzung verkennen. Die Schwierigkeiten der richtigen Ermittelung des mittlern Kaufpreises findet man bei Malchus, I, 196 fg. Die badische Regulirung nach dem mittlern Kaufpreise hat dazu geführt, denselben an allen Punkten, wo er mangelte, durch die Kapitalisirung des Reinertrags zu ersetzen; ähnlich in Nassau. S. Malchus, S. 198.

Das badische Gesetz von 1858, das die „Kapitalisirung des Reinertrags" aus dem Durchschnitt von 1828—47 dem „Steueranschlag" (?) zu Grunde legen will (Art. 9 fg.), scheint sich hier wie in manchen folgenden Art. nur sehr wenig klar über die eigentliche Function eines Katasters geworden zu sein. Geradezu unbedeutend ist Bergius, §. 44; seine statistischen Notizen sind jedoch von Interesse. Held schweigt über den schwierigen Punkt. Gewiß, und selbst bei den „kläglichen Täuschungen", die Bergius in Betreff des Katasters erfahren hat, ist doch wol das, daß alle Mängel der Selbstbesteuerung gerade bei der Grundsteuer so gut wie bei allen Steuern eintreten, aber nur bei der Grundsteuer durch einen Kataster, soviel es überhaupt möglich ist, vermieden werden können. Bei dem System der englischen Grundbesteuerung nach den Grundsätzen der Income tax fehlt die Messung und damit das Moment der objectiven Wahrheit, an deren Stelle der Kampf der subjectiven Wahrhaftigkeit mit Irrthum und Interesse gesetzt wird. Keine nachträgliche Schätzung kann vermeiden, daß dabei nicht die größten Irrungen vorkommen, und die Geschichte der englischen Erträgnisse aus der Grundsteuer bestätigt uns, daß ohne ein Kataster ein richtiges subjectives Urtheil nicht gefunden werden kann. Wir müssen daher das englische Grundsteuerprincip, die Einkommenschätzung ohne Kataster, für ein höchst unvollkommenes halten. Uebrigens faßt die Income tax die Grundbesteuerung, wie schon erwähnt, als eine Abtheilung oder Form der Besteuerung des wirthschaftlichen Einkommens überhaupt neben der Renten- und Gewerbesteuer auf, und besteuert nun den Grund und Boden in der Weise, daß jeder Grundbesitzer durch Ausfüllung eines amtlich formulirten Steuerschemas sein Einkommen aus Grund und Boden bekennen muß. Diese Formel ist die Schedula A, welche durch das Gesetz bestimmt ist, und allerdings die Verpflichtung enthält, das ganze Einkommen aus dem Grundbesitz anzugeben. Nun existirt in England kein Kataster, und nicht einmal ein gut organisirtes Grundbuch. Wie man dabei diese Art der Besteuerung für etwas anderes als eine systematische Veranlassung zu möglichst ungenauen Angaben ansehen, oder wie er dabei eine praktische Controle derselben für möglich halten

kann, ist mir geradezu unbegreiflich. Wenn es daneben wirklich wahr ist (Garnier, „Traité des Finances" und „Moniteur" vom 7. April 1866), daß in Frankreich die ursprünglich auf 20 Proc. veranschlagte Grundsteuer jetzt nur 1 Proc. vom jetzigen Ertrage beträgt, so beweist das nur, daß der Kataster schlecht, nicht daß er überflüssig ist; von England wenigstens erzählt Morton Peto, daß die Income tax — die Einkommensteuer des Grundbesitzes — ohne Kataster die unerhörtesten falschen Angaben erzeugt habe. Aber der Streit über den Kataster, der stets da ist, solange der Kataster nicht fertig ist, wird erst dann ein endloser, wenn die unvermeidlichen Mängel desselben nicht von einer guten Einkommensbesteuerung ausgeglichen werden. Diese zu finden, ist die Aufgabe der nächsten Zukunft!

3) Die Erhebung der Grundsteuer.

Die Erhebung der Grundsteuer ist nun, wenn man die obigen Systeme ins Auge faßt, sehr einfach. Wir unterscheiden die Umlegung, die Zahlung und die Eintreibung der Grundsteuer.

A. Die Umlegung ist nun bedingt durch das Grundsteuersystem und bringt dasselbe praktisch zum Ausdruck. Bei der historischen Grundsteuer sowie bei der Katastralgrundsteuer ist sie ein einfacher amtlicher Act, der auch wol die (Individual-) Vorschreibung der Steuerbeträge heißt.

Diese Umlegung der Grundsteuer geschieht, indem dem Einzelnen amtlich die Anzeige des von ihm nach Maßgabe seines Besitzes zu zahlenden Gesammtsteuerbetrags gemacht wird (Steuerbüchel). Der Regel nach wird diese Umlegung zugleich als Ausschreibung behandelt, indem in der Anzeige zugleich der Ort der Zahlung und die Termine derselben angegeben werden, sodaß die einmalige Ausschreibung als eine dauernde gilt und eine terminweise Ausschreibung überflüssig erscheint. Nothwendig ist eine Erneuerung der individuellen Umlegung und Ausschreibung nur dann, wenn entweder eine Katastralrevision stattgefunden und der Steuerbetrag des Betreffenden dadurch eine Aenderung erfahren hat, oder wenn gesetzliche Modificationen in der Zahlung eintreten.

Bei der Repartitionssteuer dagegen findet, wie gesagt, eine doppelte Umlegung statt. Die erste ist die nach Landschaften und Gemeinden, die zweite ist die Individualumlegung. Natürlich fordert das stets ein Gesetz, welches die Summe der betreffenden Landschafts- und Gemeindebeträge bestimmt, wobei als Grundsatz gelten

soll, daß die Reichsvertretung den Betrag der Landschaft, die Landesvertretung dagegen den Betrag der einzelnen Gemeinden feststellt; die zweite dagegen fordert ein Gesetz, welches das Verfahren für diese Individualvorschreibung bestimmt, bei welcher dann natürlich die Organisation der Selbstbesteuerung in Gemeindeausschüssen und Landtagen zur Geltung kommt. Handelt es sich dagegen um eine Einkommensbesteuerung ohne Kataster, wie in England, so beruht die ganze Umlegung auf der Selbstschätzung und der durch die Organe der Selbstbesteuerung dabei vorgenommenen Kritik derselben. Es ist aber klar, daß hier auch die Vorschreibung einen andern Charakter annimmt als bei den obigen Formen. Während sie nämlich bei diesen als eine Verpflichtung des Grundes und Bodens erscheint, die als Grundlast auf jeden Besitzer übergeht, ist sie bei der Einkommensbesteuerung vielmehr eine persönliche Verpflichtung des Besteuerten und kann nur durch gesetzliche Bestimmung und unter bestimmten Formen zu einer realen erhoben werden. Danach sind auch die Verhältnisse der Rückstände zu bestimmen.

B. Die Zahlung muß in bestimmten, rationell in vierteljährlichen Terminen stattfinden. Die Form der Zahlung muß einfach und verständlich, sie selbst aber von einer Quittung, am besten in einem eigenen Steuerbuche begleitet sein.

C. Die Eintreibung der Steuern enthält die Gesammtheit der Acte, durch welche die Zahlung erzwungen wird. Sie hat nur etwas Besonderes in Beziehung auf die Rückstände, bei denen die Verzinsung des Rückstandsbetrags Grundsatz sein sollte, und auf die Steuernachlässe, welche auf Elementarschäden beruhen.

Da die Steuerquelle beim Grundbesitz, der Ertrag überhaupt, von Naturgewalten abhängig ist, so gilt als Princip, daß, wo die Naturgewalt den Ertrag ganz oder theilweise ohne Schuld des Verpflichteten vernichtet, auch ein Steuernachlaß nach Maßgabe des Schadens einzutreten hat. Dabei muß ein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren stattfinden, durch welches sowol das Vorhandensein des Schadens als der Umfang desselben bestimmt und infolge dessen der Erlaß gegeben wird. Jede Grundsteuergesetzgebung hat darüber ihre besondern Vorschriften.

Wo die Nichtzahlung ohne vorhergegangenen Schaden eintritt, da folgt die Steuereintreibung oder Execution. Die Eintreibung

hat hier, vermöge der Natur des Steuerobjects, verschiedene Grade. Der erste Grad ist die Mahnung, bei der die Mahnungsgelder oder Ganggelder zu zahlen sind; der zweite Grad ist das Einlager durch Militär; der dritte Grad erst ist der Verkauf, der wieder zuerst mit der Pfändung der beweglichen Sachen und der Sequestration der Einkünfte beginnt, bis der eigentliche Verkauf eintritt. Ueber alle diese einzelnen Maßnahmen bestimmen der Regel nach eigene Gesetze das Nähere.

Die Formen der Umlegung in Steuerbüchern u. s. w. sind natürlich für das praktische Leben von großer Wichtigkeit und hier daher ausführliche Instructionen und faßliche Anordnungen nothwendig. Ueber das Verfahren in Oesterreich s. Chlupp, a. a. O., S. 90 fg. Ueber die Zahlung nach Naturalbeträgen, eifrig vertreten von Lotz, III, 216, Malchus, I, 208.

Zweite Art.

Die Gebäudesteuer.

I. Wesen und Elemente der Geschichte.

Die Gebäudesteuer bildet die zweite Art der Grundsteuern, weil bei ihr das Kapital zwar auch ein festes, und sein Ertrag ein selbständig berechenbarer ist, aber dabei auf wesentlich andern Verhältnissen beruht als bei der eigentlichen Grundsteuer.

Die Gebäudesteuer hat sich erst langsam von der eigentlichen Grundsteuer getrennt, und zwar beruht dies auf der historischen Entwickelung des Güterlebens.

Ursprünglich war das Gebäude bei allen ackerbautreibenden Völkern so eng mit der Landwirthschaft verbunden, daß selbst die Wohnung des Menschen nur als ein Bestandtheil der landwirthschaftlichen Betriebsgebäude betrachtet ward. Wie die Wohnung daher nicht von der Landwirthschaft, so war auch der Reinertrag der Gebäudesteuer von dem des Grundes und Bodens gar nicht zu unterscheiden, und daher war an eine Trennung der Besteuerung

des Gebäudes von der des Feldes für die Landwirthschaft nicht zu denken.

Allein schon bei der ersten Entwickelung des gewerblichen Lebens, namentlich bei dem Entstehen der Städte, die ja großentheils auf anfänglich unfreien Boden gebaut waren, trat die selbständige Natur der Gebäude als Steuerobject so deutlich hervor, daß wir fast gleichzeitig mit dem Beginn aller Steuern auch die Häusersteuer als eine Nebenform der Grundsteuer entstehen sehen. Die folgende Geschichte der Steuern hat nun diesen Standpunkt nicht mehr verlassen, und so läßt sich bis auf die gegenwärtige Zeit eine selbständige und sehr bedeutsame Geschichte der Gebäudesteuer verfolgen, die uns zugleich den Charakter des heutigen Systems und bei manchen formalen Unterschieden die wesentliche Gleichheit derselben in allen Staaten Europas erklärt.

Wir können diese Geschichte am klarsten nach den drei Grundformen der gegenwärtigen Gebäudesteuer in drei Epochen theilen, die wir als die Gebäudegrundsteuer, die Gebäudeklassensteuer und die Gebäudezinssteuer bezeichnen. Auch hier ist das theoretische System nichts anderes als die wissenschaftliche Formulirung der Arbeit des Geistes, welche wir die Geschichte nennen.

Alle Besteuerung der Gebäude beginnt damit, das **Haus** als solches zu besteuern, und zwar noch ohne Unterschied seines Gebrauchs und Werthes, ohne Berechnung der Steuerkraft, als einfaches Analogon der ursprünglichen Grundsteuer. Das Haus als solches ist die Steuereinheit, allerdings aber nur das Wohnhaus. Die Steuer selbst ist daher anfänglich auch gleich; noch ist das gewerbliche Leben nicht so weit entwickelt, um den Werth vom Gute unterscheiden zu können. Das Haus ist ein Theil des Grundes und Bodens, und die Gebäudesteuer erscheint als eine Gebäudegrundsteuer.

Die zweite Epoche der Gebäudesteuer beginnt nun mit der Grundsteuerregulirung des 18. Jahrhunderts. Das Princip derselben, die Messung des Ertrags, wird naturgemäß auch auf die Gebäude angewendet, und sofort ergibt sich, daß man die Gebäude in zwei Klassen eintheilen muß — diejenigen, welche an und für sich keinen Werth haben, sondern als Betriebskapital für die Wirthschaft angesehen werden müssen, und deren Ertrag daher in dem Ertrage der Wirthschaft schon angerechnet und mit der

Steuer derselben mitbesteuert ist —, und diejenigen, welche einen selbständigen Werth und Gebrauch besitzen, und daher auch als selbständige Steuerobjecte angesehen werden können. Die Folge davon ist für die Besteuerung, daß man nun auch für die Gebäude wenigstens zwei Arten von Steuereinheiten, und für jede dieser Arten einen eigenen Steuerfuß aufstellen muß, wobei natürlich wieder Unterarten möglich sind. Wir nennen diese beiden Hauptarten die Betriebs- und die Wohngebäude, und die Steuerepoche, welche auf diesem Unterschiede in ihrem Steuersysteme beruht, die Epoche der Gebäudeklassensteuer.

Mit der Entwickelung des selbständigen gewerblichen und des Werthkapitals erscheint nun auch im Gebiete der Gebäude und Wohnungen dieselbe große Thatsache, welche mit dem Ende des 18. Jahrhunderts Europas Volkswirthschaft zu regieren beginnt, die Theilung der Unternehmungen. Das Wohngebäude ist nicht mehr wie in der frühern Zeit blos ein integrirender Theil des wirthschaftlichen Betriebes, sondern die Herstellung desselben wird vielmehr ein selbständiges Unternehmen. Das Haus ist aus einem Theil eines Besitzes zu einem selbständigen Kapital geworden mit eigenem Ertrage; die Form, in der diese Ertragsfähigkeit des Hauses zur Erscheinung gelangt, ist die Miethe oder der Hauszins, und es ist daher naturgemäß, daß neben jeder andern selbständigen Quelle der Einnahmen und der Unternehmungen auch das für den Hauszins gebaute Haus ein eigenes Steuerobject wird. Natürlich tritt damit gleichzeitig die Nothwendigkeit hervor, für das neue Steuerobject, das Zinshaus, wieder eine andere Steuereinheit und einen andern Steuerfuß aufzustellen, und so entsteht die dritte Grundform der Gebäudesteuer, die Gebäudezinssteuer. Sowie nun schließlich in den großen Städten die Wohnung zu einem eigenen Luxus wird, schließt sich daran in neuester Zeit die Frage, ob man nicht dieselbe vermöge der qualitativen Bestimmung der Steuereinheit und des Steuerfußes zugleich zu einer Einkommensbesteuerung machen kann, da die Größe der Wohnung als eine der Haupterscheinungen des Reineinkommens zu gelten scheint, sodaß auch die Gebäudezinssteuer nicht mehr als eine einfache Steuer, sondern als ein Steuersystem für sich auftritt, über dessen Werth und Form man allerdings noch keineswegs einig ist.

So hat sich die Gebäudesteuer mit der Volkswirthschaft in Europa entwickelt und ist zu einem System geworden, in welchem alle drei obigen Epochen in den gegenwärtigen drei Arten der Gebäudesteuer fortleben. Auf dieser Grundlage ist es nun nicht schwer, weder diese Arten zu verstehen, noch auch das Gebäudesteuersystem der einzelnen Staaten zu beurtheilen.

Natürlich hat diese Gebäudesteuer in jedem Staate wieder ihre besondere Geschichte; das herrschende Princip ist aber unzweifelhaft, daß die Ausbildung des Zinssteuersystems in gleichem Verhältniß steht zu der Entwickelung der Industrie der Städte, während das Klassensystem vielmehr von dem Gewerbe abhängt, und das Grundsteuersystem als das landwirthschaftliche bezeichnet werden muß. Die Elemente dieser Geschichte für England bei Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 790, und Vocke, „Britische Steuern", S. 401, der den Charakter der englischen Häusersteuer richtig als Aufwandsteuer auffaßt; kurz auch bei Hübner, „Berichte des statistischen Central-Archivs", 1858, Nr. 2 u. 34. Für die frühere Zeit Frankreichs fehlen uns ausreichende Angaben; vgl. jedoch Parieu, „Théorie des impôts", I, 200 fg. Für Deutschland viel Material bei Lang, „Geschichte der Steuern", S. 60 fg. Das theoretische Verständniß der Gebäudesteuer beginnt in der That erst mit Adam Smith, der als Grundlage derselben den Unterschied von Bodenrente und Baurente aufstellt und damit den Uebergang von der Gebäudegrundsteuer zur Klassen- und im Princip auch zur Zinssteuer bildet. Allerdings beruhte das zunächst auf den englischen Verhältnissen, wo schon damals die Miethe in den Städten und die Pacht auf dem Lande die übliche Form der Benutzung waren. Von da hat sich die Literatur eingehend mit dem Gegenstande beschäftigt. Namentlich die deutsche Literatur hat jene Unterscheidung aufgenommen, während die englische sich mehr an die allgemeinen Principien gehalten hat. S. Jakob (§. 624 fg. u. §. 1037 fg.) und Fulda (§. 176). Sie scheiden wie Smith die Grundrente für den Grund und Boden, auf dem das Haus steht, und die Kapitalrente für das Baukapital, was aber zur Consequenz hat, daß die erstere eben der Gebäudesteuer nicht angehört, sondern, wie gesagt, der Grundsteuer. Ricardo („Principles", Kap. 14) untersucht nur, auf wen die Steuer fällt, auf den Eigenthümer oder Miether, was natürlich gar nicht objectiv entschieden werden kann, da sie nur dann auf den Eigenthümer fällt, wenn sein Haus weniger werth ist, als es ihn gekostet hat; fällt sie auf den Miether, so berechnet er sie mit der Miethe in dem Verkehrspreise seines Erwerbs. J. Mill (Buch 5, Kap. 3) erklärt die Haussteuer „für eine der gerechtesten Steuern"; nur meint er falsch, daß sie nicht das Einkommen aus den Häusern, sondern der durch die Wohnung gemachten Veraus-

gabung sein soll, was ganz der Auffassung Bocke's entspricht. Jakob stellt zuerst die Grundsätze für die Aufstellung eines möglichst genauen Gebäudekatasters auf (§. 1039 fg.), wobei jedoch die Idee der Katastrirung des Miethzinses viel zu sehr in den Hintergrund tritt. Lotz hat sich (III, 317) gegen die Gebäudesteuer überhaupt erklärt, aus unzureichenden Vorstellungen, namentlich bei Selbstbewohnung. Malchus hat sie mit Recht vertreten (§. 51). Begründung der Gebäudesteuer durch den Kapitalwerth in mehrern deutschen Staaten bei Malchus, II, 236. Ein sehr gutes Résumé und richtige Ansichten findet man in der „Zeitschrift des sächsischen Statistischen Bureau", a. a. O., S. 27 fg. Was Wirth sagt (II, 439): „daß die Gebäudesteuer als Einkommen- oder Kapitalsteuer behandelt werden müsse", um „gerecht" zu sein, ist unklar gedacht, aber richtig gefühlt; die Aufgabe des Katasters ist es eben, das Einkommen aus dem im Gebäude stehenden Kapital genau zu ermessen und „gerecht" zu vertheilen. Daß „die Anlegung einer Häusersteuer nach dem Kataster in einem größern Lande zu den ärgsten Bedrückungen führen muß", ist eine Phrase; dies würde nach Wirth's eigener, nur nicht klar gedachter Meinung nur dann der Fall sein, wenn der Steuerfuß ganz gleich und selten revidirt wäre, also nicht durch den Kataster an sich, sondern durch die verkehrte Anwendung desselben. Mit Recht eifert er dagegen wider die auf die Thüren und Fenster gelegte Gebäudesteuer. Rau hat das Gebiet weitläufig behandelt, jedoch ohne recht zu einem festen Abschlusse zu kommen, II, 80 fg. mit viel Material, aber wenig System. Hock, „Abgaben und Schulden", S. 199 fg., Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 108 fg., haben Rau's Arbeit nicht eigentlich weiter geführt. Woher letzterer seine Angaben hat (S. 184), ist schwer zu sagen. So gibt er den Ertrag der österreichischen Grundsteuer, auf Thaler reducirt, mit 46,654000 Thlr. und den der Gebäudesteuer mit 15,491600 Thlr. an, während dieselben im Budget von 1870 mit 36,476785 und 17,962414 Gulden stehen, allerdings ohne Zuschläge, die aber auch in dem übrigen Budget nicht gerechnet sind. Die Gebäudesteuer betrug 1860—64 nur 10—13 Millionen. Ganz unverständlich ist, daß nach S. 188 diese Gebäudesteuer 24 Proc. der Gesammtsumme der Reineinnahme der Finanzverwaltung in Oesterreich sein soll.

II. Charakter der Gebäudesteuer in England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Rußland.

Das System der Gebäudesteuer mit seinen drei großen Gruppen, der Grund-, Klassen- und Zinssteuer der Gebäude darf nun wol als Grundlage und Maßstab für die Beurtheilung der verschiedenen Systeme in England, Frankreich und Deutschland, und

wie wir hoffen, auch als das Ziel ihrer Entwickelung angesehen werden. Der Werth dieses Systems aber erscheint erst dann, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Bezeichnung „Gebäudesteuer" in diesem allgemeinen Sinne wenig Werth hat, wenn man nicht dabei festhält, daß jede jener Arten wieder ihr eigenes Steuerobject, ihre eigene Steuereinheit und ihren eigenen Steuerfuß besitzt, für welche wir uns nun einfach auf die Elemente der Gesetzgebung beziehen dürfen. Diese sind folgende.

In England beginnt die Häusersteuer genau wie in Deutschland als selbständige Steuer der Wohnung des Grundbesitzers; die Rauchhuhnsteuer (smook farthing, fumage, norm: fouage), die eine grundherrliche Abgabe war, bis das Parlament 1662 das Herdstättegeld (chimney money) als erste Häusersteuer an den König bewilligte, an dessen Stelle 1695 (3. 4 Will et M. 39) die erste Fenstersteuer trat. Damit beginnt der Kampf um diese eigentliche Gebäudesteuer, die Inhabited houses duty, während die Gebäudegrundsteuer in die Land tax aufgenommen wurde, obwol sie hier nicht selbständig berechnet erscheint. Der Kampf gegen die Fenstersteuer zieht sich das ganze 18. Jahrhundert hindurch; erst im Jahre 1851 ward sie gänzlich aufgehoben. Geschichte bei Blackstone, I, 335. Gneist, II, 798. Bocke 464. Neben dieser Fenstersteuer, die als eine Art der Assessed taxes angesehen wurde, und der Land tax erscheint nun die Income tax als Einkommensbesteuerung der Wohnung, welche eigentlich ursprünglich eine Gebäudezinssteuer ist, da ihr Object nicht das Gebäude, sondern das reine Einkommen (rak-rent) aus der Pacht ist, aber bald zur wirklichen Zinssteuer wird, indem das reine Einkommen nach dem möglichen Pachtertrage bestimmt wird. 5. 6. Vict. 35; schedula A bei Gneist, S. 795—796. England hat daher jetzt in seiner Land tax die Gebäudegrundsteuer, in seiner Income tax die Gebäudezins- und Einkommensteuer; dem socialen Princip gehört schon der Satz, daß alle Gebäude, die nicht wenigstens 10 Pfd. St. jährlich werth sind, befreit sind. Ebenso fehlt hier wie bei der Grundsteuer der Gebäudesteuerkataster, indem nach dem Verfahren bei der Income tax die Einschätzung denselben vertritt. Dies ist der größte Mangel in dem System der englischen Gebäudesteuer, den namentlich die preußische, soweit thunlich, vermieden hat.

Einen wesentlich andern Charakter hat die Besteuerung der

Gebäude in Frankreich. Vor der Revolution war das Recht dieser Steuern ebenso ungleich und örtlich gestaltet wie in Deutschland. Die Revolution dagegen hat, wenngleich in eigenthümlicher Weise, in der Gebäudesteuer die drei Hauptformen entwickelt, die wir aufgestellt. Das erste Gesetz vom 3. November 1791 nimmt noch die Gebäudesteuer als Theil der Grundsteuer, mit Aufnahme des Grundsatzes der Einkommensbesteuerung, daß alle Gebäude, welche zu Vergnügungszwecken der Cultur entzogen sind, mit der höchsten Grundsteuer belegt werden, während alle andern Gebäude in zwei Klassen geschieden werden, Gebäude für gewerblichen Betrieb und Wohnhäuser; die Steuerquelle wird durch Schätzung des Reinertrags seit mehrern Jahren für beide in gleicher Weise gefunden, der Steuerfuß ist auch gleich, allein die Erhaltungskosten der erstern werden mit 33⅓ Proc., die der letztern nur mit 25 Proc. vom Ertrage abgezogen. Neben dieser Gebäudegrundsteuer entsteht nun die Wohnungssteuer in dem impôt personnel et mobilier (Gesetz vom 23. November 1790), deren Object nicht das Haus, sondern die Wohnung ist, und die von allen Bewohnern erhoben wird. Sie ist in der That nichts anderes als die selbständig gewordene Form der Besteuerung des Einkommens, das im Miethbetrag erscheint, und wird eben deshalb naturgemäß nicht von dem Eigenthümer der Gebäude, sondern von dem Inwohner erhoben. Das Wiederentstehen des Wohlstandes ließ dann diesen Gedanken genauer entwickeln in der contribution des portes et fenêtres durch Gesetz vom 24. November 1798, deren Object und Einheit Thüren und Fenster, deren Steuerquelle das Einkommen des Inwohners ist, der beide zu zahlen hat. Es ist formell klar, daß entweder das Gesetz von 1790 ausreicht und dann diese Thür- und Fenstersteuer überflüssig war, oder daß der impôt mobilier das persönliche Einkommen nicht trifft, und dann als impôt hätte wegfallen müssen. Daß dabei Steuerobject und Steuereinheit möglichst schlecht gewählt sind, indem sie den Besitzer zwingen, vermöge der Steuer weniger Licht und Luft in die Wohnung zuzulassen, ohne doch das durch die Thüren und Fenster nicht zu messende Einkommen zu treffen, ist einleuchtend. Die französische Gebäudesteuer ist außerdem eine Repartitionssteuer, und der Steuerfuß wird daher nicht durch das Einkommen, sondern durch den Bedarf des Staats gegeben, was gerade hier allen Regeln guter Besteuerung wider-

spricht. Sie muß daher im Princip und Ausführung als die unvollkommenste angesehen werden.

Dagegen ist die preußische Gebäudesteuer möglichst einfach, aber bis 1861 noch unentwickelt. Bis auf die neueste Zeit gab es keine selbständige Gebäudesteuer in Preußen, sondern jeder historische Staatstheil hatte seine Systeme der Gebäudebesteuerung, wie er seine Systeme der Grundsteuer hatte, ohne daß die Gesetzgebung je die Sache ernsthaft in Erwägung gezogen hätte. Erst als seit 1848 die Reform der Grundsteuer vorgenommen wurde, ward auch ein neues Gebäudesteuergesetz versprochen und dieses mit dem Grundsteuergesetz vom 21. Mai 1861 gleichzeitig erlassen. Dieses Gesetz scheidet die Gebäudegrundsteuer in der Form von der Gebäudeklassensteuer, daß es alle Betriebsgebäude von den übrigen Gebäuden trennt; die erstern sind dann von der Gebäudesteuer frei und fallen unter die Grundsteuer; die übrigen Gebäude zerfallen in die gewerblichen Betriebsgebäude und die Wohngebäude; die erstern haben einen Steuerfuß von 4 Proc. des Nutzungswerthes, die letztern haben ihren eigenen Steuertarif. Der Mangel dieses Gebäudesteuersystems liegt offenbar darin, daß die genaue Scheidung der letzten beiden Klassen so gut als unthunlich ist, und daher sehr ungenaue Besteuerung namentlich da herauskommt, wo Betrieb und Wohnung sich unter demselben Dache befinden. Auch wird hier das unserer Ueberzeugung nach einzig maßgebende Element, die Scheidung des Zinshauses vom eigenen Hause, nicht richtig verstanden, und ist trotz aller Durchführungsverordnung auch durch einen Gebäudekataster nicht zu ersetzen. Vgl. diese Verordnung über Ausführung jenes Gesetzes bei Rönne, „Staats-Recht" (II, §. 528 u. N. 6) ausgedehnt über die neuen Provinzen 1866.

Wir glauben nun, daß das rationellste System der Gebäudesteuer das österreichische ist, wenn man die Wohnungssteuer hinzuzieht (s. unten). Allerdings hat es sich nur langsam entwickelt. Im vorigen Jahrhundert steht die Gebäudesteuer noch ganz auf dem Standpunkte der Grundsteuer, wofür das Censimento Milanese den Anlaß gab, indem es die Gebäude nur nach dem Flächeninhalt besteuerte. Ursprünglich hielt auch der stabile Kataster an diesem fest; aber schon bei den ersten Messungen ergab sich die Unmöglichkeit, dies durchzuführen. So ward das Gebäudesteuersystem von der Grundsteuer durch das Patent vom 20. December

1820 durchgreifend geschieden, die gänzlich unbewohnbaren Gebäude dem Grundsteuerfuß als Gebäudegrundsteuer unterworfen, die Wohngebäude aber nach der Klassen- und Zinssteuer geschieden und so das gegenwärtige System aufgestellt. Wir können die Grundzüge desselben als die an sich rationellen bezeichnen.

In Rußland ist die Gebäudesteuer als Staatssteuer nicht lange (seit 12 Jahren) eingeführt; an Stelle der frühern Kopfsteuer der städtischen Bevölkerung existirt sie bisjetzt nur in den Städten. Als Municipal-(Communal-)Steuer ist sie in Rußland sehr alt und bildet bisjetzt die Haupteinnahme der städtischen Budgets. Die Staatsgebäudesteuer wird gesetzlich Immobiliensteuer genannt, weil nicht allein die Häuser und Gebäude, sondern alle mögliche städtische Liegenschaften (Gärten, freie Landstücke u. s. w.) besteuert werden. Die Abschätzung wird nach dem mittlern (fünfjährigen, durchschnittlichen) Miethpreise gemacht; in den Gebäuden, die von den Eigenthümern selbst bewohnt oder nicht vermiethet sind, nach dem wahrscheinlichen (möglichen) Preise. Diese Abschätzung wird durch die städtische (Municipal-)Verwaltung selbst besorgt und wiederholt sich von Zeit zu Zeit (alle zehn Jahre ungefähr). Auf dem Grunde dieser Abschätzung (welche auch für die Municipalgebäude dient) werden die von der Regierung für jede Stadt angewiesenen Summen vertheilt; diese Summen, obgleich dem Princip nach gesetzmäßig veränderlich, bleiben aber immer dieselben; sie wurden nach den allgemeinen statistischen Angaben der Wohlhabenheit, des Handels, der Industrie der Städte, bestimmt. Es ist also eine Repartitionssteuer. Für die Vertheilung sind feste Grenzen maxima und minima des Steuerfußes; die ganz kleinen Liegenschaften und Gebäude bis zu einem gewissen Werthe, die von ihren Eigenthümern selbst (als Wohnung) benutzt werden, sind nicht besteuert. Die Totalsumme dieser Steuer im Budget ist 2 Millionen; sie kann viel mehr ergeben. Die Abschätzung ist niedrig; sie ist gewöhnlich unter dem wirklichen Preise. Bisjetzt ist diese Steuer als Ersatz für die Kopfsteuer angesehen worden, aber als keine bedeutende finanzielle Quelle; sie war ein großer Fortschritt in der Besteuerung, weil sie alle Eigenthümer ohne Standesunterschied besteuert; die frühere Kopfsteuer war nur von einer Klasse (Bürgern) der Stadtbewohner bezahlt worden (die Edelleute, Geistlichen und Kaufleute waren von der Kopfsteuer

befreit). In dieser Steuer soll principiell als Ertragsteuer nicht von den Miethern bezahlt werden. In der localen Grundsteuer (s. oben) sind die Betriebsgebäude auch besteuert; die Gebäude, welche von den Eigenthümern selbst benutzt sind, werden nicht besteuert.

Die übrigen deutschen Gebäudesteuersysteme sind uns nicht hinlänglich bekannt. Herdegen über Würtemberg S. 325 unverständlich. Baden, Gesetz vom 18. September 1810: Steuer nach nur unklar gehaltener Schätzung; Regenauer, §. 268. Auch das sächsische Häusersteuergesetz beruht auf Vermengung der Gebäude-, Grund- und Einkommensteuer, wobei hartnäckig der Miethzins als Steuerobject und Quelle vermieden wird. Vgl. Rau, §. 349 fg. In Baiern hat sich nach Bocke der Grundsatz erhalten, daß neben der Grundsteuer noch die Gebäudesteuer, selbst beim landwirthschaftlichen Betriebe (s. unten), beibehalten wird.

III. Das System der Gebäudebesteuerung.

1) Gebäudegrundsteuer.

Die Gebäudegrundsteuer ist demnach diejenige, welche bei dem Gebäude nichts anderes als Steuerobject betrachtet als die Grundfläche, weil das Gebäude selbst als Theil des Kapitals erscheint, das in der Grund- oder Gewerbesteuer besteuert ist. Daher sind alle Baulichkeiten, welche als Wohnung benutzt werden, von derselben ausgeschlossen und gehören der folgenden Klasse. Die Steuereinheit ist das Grundflächenmaß; der Steuerfuß der Grundsteuerfuß; naturgemäß der höchste. Eigene Schätzung nicht nothwendig; die Katastrirung dagegen sollte streng durchgeführt werden, zwar nicht für die Zwecke der Finanzen, wohl aber für die des Grundbuchs und des Realcredits. Daher fällt wieder diese Grundsteuer weg bei allen Wohngebäuden, bei welchen sich Räume befinden, die nicht für den landwirthschaftlichen Betrieb bestimmt sind (Höfe, kleine Gärten u. s. w.), weil sie im Ertrage der Wohnung nicht enthalten sind. Die ganze Gebäudegrundsteuer erscheint daher im Steuersystem überhaupt nicht selbständig, sondern verschmilzt mit der Grundsteuer. Anders die folgenden.

In Baiern gilt wie erwähnt noch der Grundsatz, daß neben dieser Grundsteuer von allen Wohnungen der Landwirthe und dem Betriebe der Landwirthschaft geordneten Gebäuden noch eine Gebäudesteuer erhoben wird, was uns nicht motivirt erscheint.

2) Die Gebäudeklassensteuer.

Die Gebäudeklassensteuer entsteht, wo das Gebäude zur Wohnung des Besteuerten und zugleich zum gewerblichen Betriebe desselben bestimmt ist, sodaß die Benutzung der Wohnung als ungeschiedener Theil der Gesammtauslagen dieses Betriebes erscheint. Eben diese innere Verschmelzung mit den Betriebslocalitäten, welche durch die Erwerbsteuer besteuert werden, erzeugt nun die selbständige Gebäudeklassensteuer als den Versuch, den Reinertrag der Wohnung selbständig von dem der Gewerbsbaulichkeiten zu scheiden. Die Grundsätze dafür sind folgende.

Die Steuerquelle ist der Reinertrag, den man für die eigene Benutzung der Wohnung annimmt. Ihre Größe ist natürlich eine verschiedene je nach der Größe der Wohnungen selbst. Das Verfahren, nach welchem die unendliche Verschiedenheit in der Größe der Wohngebäude nach bestimmten durchschnittlichen Größen geordnet wird, nennen wir auch hier die Klassifikation der Wohngebäude. Der Zweck der Klassifikation ist demnach, in der bewohnbaren Größe ein Maß für den Reinertrag zu gewinnen. Die auf diese Weise gefundene Klasse ist dann die Steuereinheit, und die Klassificirung der einzelnen Häuser ist daneben das Analogon der Messung und Schätzung des Katastralverfahrens. Trotzdem ist dieser der klassenmäßigen Größe entsprechende Reinertrag sehr schwer durch eigene Schätzung zu bestimmen und erscheint daher nicht als selbständige Ertragsziffer; der Steuerfuß kann mithin auch nicht als ein Procentsatz von dem so ermittelten klassenmäßigen Reinertrag bestimmt werden, sondern wird als ein fester Steuerbetrag nach den Klassen aufgelegt. Für die Zahl der Klassen gibt es kein an sich gültiges Princip. Die Größe des klassensteuermäßigen Betrags muß hervorgehen aus der Schätzung des Werthes, den die Wohnung in den Gebäuden der klassenmäßigen Größe für den Bewohnenden hat; von diesem Werthe ist der Reinertrag zu berechnen und nach diesem Reinertrag der Steuerfuß für die Klasse aufzustellen. Dieser Steuerfuß darf dann nicht höher sein als der der Zinssteuer, wenn man beide auf das gemeinsame Steuergrundmaß von hundert reduciren würde. Nur wird, da jener Werth nicht genau festgestellt werden kann, auch der Steuerfuß bei der Gebäudeklassensteuer nie ganz genau dem

wahren Steuerfuß entsprechen. Und das ist der Grund, weshalb man mit Recht danach strebt, die Klassensteuer bei Gebäuden soweit als irgend thunlich durch die Zinssteuer zu ersetzen; nur dürfte eine gänzliche Auflösung der erstern in die letztere, wenn sie überhaupt möglich ist, nur langsam und mit der größten Vorsicht vor sich gehen.

Die Einschätzung ist nun der Act, durch welchen das einzelne Gebäude in eine der gesetzlichen Klassen eingereiht wird (Klassirung, Klassificirung). Damit ist für dasselbe auch zugleich der Steuerbetrag bestimmt.

Der Gebäudeklassensteuerkataster enthält endlich die amtliche Aufzeichnung aller Gebäude, mit Eintragung derselben nach den verschiedenen Klassen und dem daraus für jede einzelne Wohnung entfallenden Steuerbetrag. Die Umschreibung bezeichnet entweder den Wechsel des Besitzers oder die Umgestaltung des Objects; aus jener ergibt sich der jedesmal zur Zahlung Verpflichtete, aus dieser, wo sie stattfindet, der Uebergang des Wohngebäudes aus einer Klasse in die andere und damit der Wechsel des Steuerbetrags für dasselbe.

Oesterreichisches Patent vom 20. December 1820. Die Steuereinheit ist das Gebäude; die Klassifikation nach der Fläche und den Stockwerken; 12 Klassen; Steuerfuß fest; von 20 Kr. bis 30 Fl. ursprünglich; jetzt von $53^1/_3$ Kr. bis 80 Fl. Darstellung bei von Kremer, „Das Steuerwesen Oesterreichs", II, 132. Chlupp, a. a. O., S. 131 fg. Es mangelt hier wie bei der Grundsteuer die Beweglichkeit durch Theilnahme der Gemeinde an der Umlegung. Das Analogon, aber wie es scheint nicht das glückliche, ist die Besteuerung der Grundfläche nach ihrer Flächeneinheit, wie in Baiern nach Bocke.

3) Die Gebäudezinssteuer.

Die Gebäudezinssteuer entsteht da, wo das Erbauen von Wohnungen ein selbständiges Unternehmen wird, dessen Roh- und Reinertrag auf dem Miethzins beruht. Für dieselbe sind drei Punkte zu erwägen: die Grundsätze der Besteuerung, die Bildung des Katasters und das Verhältniß zur Gebäudeklassensteuer.

A. Die Gütereinheit als Grundlage für die Bemessung der Steuereinheit ist hier daher nicht mehr das Gebäude als solches, sondern die Wohnung, die zum Vermiethen bestimmt ist; das Gebäude ist nur noch das Steuerobject, das durch die Einheit

der Wohnungen bemessen wird. Ungenau nennt man deshalb wol auch jene Gütereinheit oder das Gütermaß die Steuereinheit, wie das Flächenmaß bei der Grundsteuer, obgleich es auch hier nur die Einheit des Steuerobjects und nicht die der Steuerquelle ist. Es ist nicht richtig, als Steuereinheit etwas anderes als die Wohnung zu setzen; jede andere Einheit, als Zimmer-, Fenster- oder Thürenzahl, Flächenraum, ist darum falsch, weil die Größe des Roh- und Reinertrags, also der Steuerquelle, auf welche alles ankommt, von diesen Einheiten entweder gar nicht, wie bei Thüren und Fenstern, oder unbestimmbar, wie bei Flächenraum und Zimmerzahl, abhängig ist. „Eine Wohnung" aber ist eine für eine wirthschaftliche Persönlichkeit berechnete Gesammtheit von Wohnungsbestandtheilen; der Begriff derselben kann nicht bezweifelt werden; er läßt ebenso viele Modificationen zu, als es wirthschaftliche Persönlichkeiten gibt, und reicht daher in jeder Beziehung als Einheit für die Messung der Gebäude aus.

Die Steuerquelle ist nun der von dem Miethzins dem Eigenthümer übrigbleibende Reinertrag, also nicht der Miethzins für sich, der in der Mieth- oder Wohnungssteuer getroffen werden soll, und das ist ihr Unterschied von der Form der französischen und englischen Gebäudesteuer und Wohnungssteuer, welche das Einkommen des Miethers treffen, und der preußischen, welche das Einkommen des Eigenthümers ohne die Steuer festsetzen will. Da nun hier ein solcher Reinertrag berechnet werden kann, so läßt sich auch als (reine) Steuereinheit die Decimalstelle 100 als Grundlage des Steuerfußes hier vollkommen anwenden. Das Verfahren ist dabei das regelmäßige. Der Rohertrag wird gebildet durch die Summe der Miethzinse, in welche der durchschnittliche Zins der eigenen Wohnung hineingerechnet wird. Von diesem Rohertrage werden die durchschnittlichen Beträge für Unterhaltung und sonstige Ausgaben einfach abgezogen; der Rest ist der Reinertrag des Unternehmens und von diesem wird als Steuerfuß ein Procentantheil bestimmt, der, so viel mal addirt, als der Reinertrag seine Steuereinheit von hundert enthält, den Steuerbetrag für das einzelne Gebäude ergibt.

B. Da auf diese Weise eine feste Größe der Steuerquelle durch den stets nachweisbaren Zins vorliegt, so tritt bei der Gebäudezinssteuer an die Stelle der Einschätzung ein selbständiges



Verfahren, dessen Aufgabe es ist, für jedes Gebäude den Betrag des Miethzinses oder des Rohertrags genau und von Jahr zu Jahr festzustellen. Dieses Verfahren ruht auf folgenden Grundlagen:

Der Gebäudezinssteuerkataster enthält die Aufzeichnung nicht blos aller Gebäude, sondern auch aller Wohnungen in diesen Gebäuden, und zwar mit Angabe der Räumlichkeiten, um den Umfang der Vermiethungen controliren zu können. Dieser Gebäudezinssteuerkataster ist in den Händen des Steueramts.

Der Kataster enthält ferner die Angabe des Besitzers über die Vermiethungen, die in bestimmten (halbjährlichen) Terminen abgegeben werden muß. Diese Angabe muß neben der Hausbeschreibung enthalten:

a) die Namen der Miether, um durch Vergleichung mit der Personalmeldung die Richtigkeit controliren zu können;
b) die Dauer der Miethe und den Ort, wohin der Ausziehende sich begeben hat;
c) die Miethpreise.

Der Regel nach wird jede Steuerverwaltung zum Zweck dieser Angaben selbst die nöthigen Formulare drucken und vertheilen lassen, eine Einrichtung, deren Zweckmäßigkeit sich von selbst versteht und daher einer weitern Erläuterung hier nicht bedarf.

Darauf folgt von seiten des Steueramts die Bezeichnung des Steuerbetrags für das ganze Gebäude, nachdem die Angaben mit dem Kataster und, wo es nöthig scheint, mit den frühern Angaben über die erzielten Miethpreise verglichen sind.

Es liegt im Begriff dieser Steuer, daß sie, auf den Miethzins als ihre Quelle gebaut, entweder ganz oder zum Theil wegfällt, wenn die Vermiethung nicht oder nur zum Theil stattfand. Verheimlichungen und falsche Angaben fallen unter das Steuerstrafrecht.

C. Die einzige Schwierigkeit bei dieser Steuer ist es nun, das Verhältniß zur Gebäudeklassensteuer, das im Princip einfach ist, auch in der Praxis durchzuführen. Natürlich ist das entscheidend, da der Steuerfuß bei der Klassensteuer sehr gering, bei der Zinssteuer sehr hoch ist.

Man kann dafür zwei Wege einschlagen. Man kann entweder die einzelnen Häuser, je nach ihrer Bestimmung, oder man kann dieselben ortsweise der Zinssteuer unterziehen. Offenbar ist das erstere schwer ausführbar, da die Vermiethung in kleinern Orten

oft eine zufällige und vorübergehende ist. Es setzt daher eine sehr genaue Controle der Hausverhältnisse voraus, die wieder durch eine entwickelte Selbstverwaltung der Gemeinde bedingt ist. Wo diese vorhanden ist, ist allerdings die Einzelbestimmung der Zinssteuer entschieden richtig. Einfacher, aber auch roher ist die Umlegung der Zinssteuer je nach der Thatsache, ob die größere Anzahl der Häuser zum Vermiethen oder zum Selbstgebrauche bestimmt ist. Das letztere ist in Oesterreich der Fall; natürlich wird die Entwickelung der Selbstverwaltung diese Form auch hier bald überflüssig machen.

D. Steuerbefreiungen wegen Neubauten und Umbauten müssen als Verwaltungs- und nicht als Finanzmaßregeln beurtheilt werden.

Das System der österreichischen Gebäudezinssteuer ist einfach und gut bei Chlupp, a. a. O., S. 119 fg. Ausdehnung desselben S. 139 fg.

In Baiern wird nach Bocke die Miethertragssteuer von alten Gebäuden, die nicht landwirthschaftlichen Zwecken dienen und für welche wirkliche Vermiethungen vorkommen, und die Areal- und Haussteuer für alle Arten, in denen Vermiethungen nicht regelmäßig vorkommen, berechnet.

4) Die Mieth- oder Wohnungssteuer als Einkommensbesteuerung.

Das, was wir nun neben den obigen Steuern die Mieth- oder Wohnungssteuer nennen, beruht, wie schon erwähnt, darauf, daß die Miethe für den Miether ein Beweis seines Einkommens wird, und daß daher, während der Steuerfuß der Klassen- und der Zinssteuer eine reine Kapitalsbesteuerung ist, das Einkommen der Miether damit nicht getroffen wird. Sie ist daher eigentlich gar keine Gebäudesteuer, sondern eine Einkommensbesteuerung, deren Subject nicht der Hausbesitzer, sondern der Bewohner ist, deren Einheit und Fuß aber die Gebäudesteuer abgibt, und die eben deshalb so eng mit der letztern verbunden erscheint, daß wir sie hier am besten darstellen, obwol sie formell der Einkommensbesteuerung des Verbrauches angehört. Denn es ist klar, daß die Haussteuer die Steuer vom Kapital ist, die Wohnungssteuer die Steuer vom Verbrauche, wie sich Grundsteuer und Verzehrungssteuer unterscheiden. Die Wohnungssteuer wird daher im Princip von dem Reinertrage des Erwerbs desjenigen entrichtet, der die

Wohnung gebraucht, die Haussteuer vom Ertrage des in der Wohnung vorhandenen Kapitals. Dem Princip nach sind es daher unzweifelhaft zwei sehr verschiedene Steuern, die selbst bei ganz gleicher Steuereinheit einen sehr verschiedenen Steuerfuß haben und haben müssen.

Allein in der Wirklichkeit ist doch das Steuerobject die Wohnung, die Steuerquelle aber nicht der Miethzins, sondern das im Miethzins erscheinende Einkommen, sodaß man als Steuereinheit stets die Einheit des Miethzinses betrachten muß. Ist das der Fall, so besteht die Schwierigkeit hier in der Besteuerung des Steuerfußes für dies angenommene Einkommen, das übrigens schon in der Haussteuer getroffen ist, da der Hausherr die letztere wol unbedingt auf den Miether überwälzt.

Die entscheidende Frage ist demnach unzweifelhaft die, ob überhaupt eine Wohnungssteuer neben einer rationellen Haussteuer noch bestehen kann und soll, oder ob sie nicht durch die Haussteuer selbst verschwindet.

Es ist wol an sich kein Zweifel, daß diese Frage bejaht werden muß. Entstanden ist diese Einkommensbesteuerung in Frankreich bei der Contribution mobilière, eigentlich einer Einkommensbesteuerung des Hausmobiliars, welche mit der Contribution personnelle verbunden ist und zusammen mit der Contribution des portes et fenêtres die Wohnungssteuer Frankreichs bildet, ein System, dem auch Belgien und Holland gefolgt sind. Englands inhabited houses duty ist gleichfalls eine Verbindung der Haus- und Wohnungssteuer. Preußen hat das System der letztern sehr hoch gegriffen, aber mit Recht Klassen und einen progressiven Steuerfuß eingeführt. Oesterreich dagegen hat sie als Gemeindesteuer, die von dem Hausherrn gezahlt, aber von dem Miether getragen wird, in vielen Städten durchgeführt, jedoch mit dem großen Fehler, stets denselben Steuerfuß zu nehmen, sodaß sie einfach als eine Zinssteuer wirkt. Zuerst darf man diese Steuer nur in größern Städten anwenden. Zweitens soll sie nie auf die kleinern Wohnungen Anwendung finden; jede Wohnung von nur zwei Zimmern und Nebenräumen sollte steuerfrei sein. Drittens ist es nothwendig, nach dem preußischen Vorbilde gerade hier einen progressiven Steuerfuß maßvoll anzuwenden, statt wie in Oesterreich als Einheit die Decimalstelle des Miethpreises

anzunehmen und einen Procentsatz aufzustellen, da hier die Gleichheit des Steuerfußes wieder zur Ungleichheit der Steuerhöhe wird. Endlich müssen stets die örtlichen Verhältnisse für den Steuerfuß maßgebend sein und derselbe im umgekehrten Verhältniß zur Häusersteuer stehen, sodaß der erstere niedrig wird, wenn die letztere hoch ist und umgekehrt.

Die Gesetzgebungen sind unklar, weil der Unterschied der Wohnungssteuer von der Häusersteuer nicht klar geworden ist. Der französische impôt mobilier, der mit dem impôt personnel eingezogen wird, hat allerdings den wahren Charakter der Wohnungssteuer als Verbrauchssteuer, verliert aber die Reinheit seiner Berechnung eben durch die Verbindung mit dem impôt personnel. Hock, S. 145 fg. Vgl. Parieu, „Traité des impôts", II, 129, der sie von der Gebäudesteuer nicht zu scheiden vermag. Ueber die gründliche Verkehrtheit der Fenster und Thüren als Steuereinheiten sind wol alle einig. In England ist auch hier durchaus keine Klarheit; die Haussteuer (s. oben) ist im Grunde Wohnungssteuer, im Effect Grundsteuer, während die Thür- und Fenstersteuer umgekehrt wirkt. Hübner, a. a. O., S. 34. Das „Preußische Handelsarchiv", Nr. 32, 1858, führt noch eine bei Hübner fehlende Ziegelsteinsteuer auf, die auch als vollkommen irrationelle Steuer bezeichnet werden muß. Sie gehört jetzt unter die alten, aufgehobenen Excises. Vocke, S. 398, nebst der Glasaccise u. a. Die belgische und niederländische Steuer bei Rau (§. 426) hat den Charakter der französischen. In Deutschland sind die Wohnungssteuern als Staatssteuern mit Recht verschwunden und kommen nur noch, wie in Oesterreich und Preußen, als städtische Steuern vor, aber im erstern mit gleichem Steuerfuß, was dann in der That eine ungleiche Besteuerung ergibt und wol nothwendig zu einem Klassensteuerfuß führen wird als der einzigen rationellen Steuerform. Sehr gute Darstellung bei Hoffmann, a. a. O., S. 237. Danach tragen die großen Wohnungen von der ganzen Steuer etwa 5 Proc., die bessern Wohnungen des Mittelstandes 11 Proc., der eigentliche Mittelstand (Miethe von 200—500 Thlrn.) 31 Proc., der niedere Mittelstand (Miethe von 100—200 Thlrn.) 23 Proc., die höhere Stufe der niedern Klasse (Wohnungen von 50—100 Thlrn.) 17$^{3}/_{4}$ Proc., die übrigen 8 Proc.; die sollten unbedingt wegfallen. In Oesterreich hat sie einfach den Gulden als Steuereinheit; Steuerfuß in Wien 4 Fl. = 4 Proc. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 483, mit guten Angaben, doch zum Theil Verschmelzung mit der Häusersteuer. Bergius schweigt.

Dritte Art.

Die Kapitalrentensteuer.

I. Wesen und Elemente der Geschichte.

Mehr noch der historische Gang der Dinge als der Streit der Theorie hat es hervorgebracht, daß die Kapitalrentensteuer, ebenso wie die eigentliche oder directe Einkommensteuer, nicht blos die bestrittenste, sondern auch die unklarste Art der Steuer geworden ist. Es wird daher nothwendig werden, mit um so größerer Bestimmtheit das Wesen und den Inhalt derselben hier aufzustellen.

Der formale Begriff derselben ist folgender.

Die Kapitalrentensteuer ist eine selbständige Form der directen Steuer, indem ihr bestimmtes Güterobject, das Werthkapital, sich wie der Grund und Boden messen läßt, und doch einen von dem Kapitale selbständig scheidbaren Reinertrag besitzt, der, nachdem er wie bei der Grundsteuer geschieden und mit der Steuereinheit gemessen ist, das eigentliche Steuerobject bildet. Die Kapitalrentensteuer ist daher die Besteuerung der Steuerquelle eines selbständig dastehenden und mit selbständigem Reinertrag, der Kapitalsrente in der Form des Zinses, versehenen Werthkapitals.

Nun gab es zu allen Zeiten solche selbständige, zinstragende Werthkapitalien. Dennoch gehört die Besteuerung dieser Kapitalien erst der neuesten Zeit an, und ist auch in dieser ernstlichst bestritten. Um zu einem Resultate zu gelangen, wird es daher nothwendig, zuerst die historische Grundlage derselben zu charakterisiren, und dann den Inhalt und die Beurtheilung derselben darzulegen.

Es ist nicht möglich, den Grund der Entstehung dieser Steuer auf die bloße Thatsache zurückzuführen, daß erst mit dem 19. Jahrhundert das Werthkapital in hervortretender Weise einen Ertrag gefunden habe. Im Gegentheil hat in früherer Zeit das Werthkapital weit größern Zins gehabt als gegenwärtig. Allerdings sehen wir ausnahmsweise schon seit dem 15. Jahrhundert in einigen Städten den Gedanken einer Besteuerung des Werthkapitals

auftreten, allein nur als Theil der Vermögenssteuer; mit der Entwickelung der letztern zu einem System selbständiger Steuern verschwindet die Besteuerung des Zinses, selbst das physiokratische System denkt nicht daran; sogar die Anregung, die Adam Smith gibt, bleibt fast ein halbes Jahrhundert lang unbeachtet, und erst mit der Mitte des 19. Jahrhunderts beginnt der Gedanke einer Kapitalrentensteuer wieder recht platzzugreifen. Es scheint daher nicht zweifelhaft, daß der Grund dafür in allgemeinen wirthschaftlichen Verhältnissen gelegen habe. Und das ist in der That der Fall.

Der Unterschied der Volkswirthschaft unserer Zeit von der der frühern Epoche besteht ohne Zweifel in dem Siege der großen Industrie über das vereinzelte und kleine Gewerbe. Die Bedingung dieses Sieges ist das große Kapital; die Folge ist ein großer Verdienst desselben; die naturgemäße weitere Consequenz aber die, dieses Kapital auch zur Steuer heranziehen zu wollen. Nun hatte der Entwickelungsgang der Theorie es mit sich gebracht, daß man sich über das Wesen des Kapitals nicht recht einig war. Nur über zwei Dinge war man klar; zuerst daß das Einkommen des reichsten Theiles des Volkes auf dem Kapital beruht, und dann, daß man das Kapital als Steuerobject nur da aufführen kann, wo es in der Form einer bestimmten Schuldurkunde auftritt, mit seinem selbständigen Reinertrag als Zins. Es war nun sehr begreiflich, daß man im Anfange zum Zweck der Besteuerung beide Thatsachen ungeschieden zusammenfaßte, und die Besteuerung des Kapitals überhaupt, namentlich aber nach englischem Vorgange, als die „Einkommensteuer" bezeichnete, was natürlich zu vieler Unklarheit Anlaß gab, da ja jede Steuer eine „Einkommensteuer" ist. Es hat das Verständniß sehr verwirrt, daß demgemäß die Gesetzgebungen mancher deutschen Staaten nach Englands Vorgang als „Einkommensteuergesetze" die Besteuerung der Kapitalsrente bald mit der der directen Einkommensteuer, bald mit der Unternehmungssteuer formell verbanden und dadurch die Vorstellung erweckten, daß die Kapitalsrente denselben Charakter habe wie das Object der eigentlichen Einkommensteuer; und wir stehen noch in der Epoche, wo dies von sehr vielen zu Grunde gelegt wird. Allein es ist klar, daß dies falsch ist, und daß das Kapital einen sehr verschiedenen Charakter hat, je nachdem es in der leben-

digen Production den Stoff eines Unternehmens hergibt oder eine einfache Darlehnsschuld ist. Wohl ward auch das von vielen Gesetzgebungen gefühlt, als sie im Laufe dieses Jahrhunderts, und namentlich seit 1848, das Werthkapital überhaupt zu besteuern begannen. Denn allenthalben sehen wir jene Unterscheidung in der Thatsache auftreten, daß das Unternehmungskapital theils durch die erneute Erwerbsteuer, theils durch die directe oder eigentliche Einkommensteuer, und daher mit einem ganz andern Steuersysteme getroffen wird als das Rentenkapital, sodaß Einkommensteuer und Rentensteuer in den meisten Fällen nebeneinander stehen. Viele aber hielt der socialistische Gedanke, den Besitz des Rentenkapitals nicht unbesteuert zu lassen, von dem ausschließlichen Festhalten an der eigentlichen Einkommensteuer ab, andere auch besteuerten die Rente um der Steuer willen. Zur klaren Unterscheidung gelangte man nicht, und daher die sonst unerklärliche Erscheinung, daß, während die eigentliche Einkommensteuer in einigen Ländern, in England und Preußen, principiell anerkannt ward, in andern wieder diese Steuer mit der Rentensteuer verbunden ward, wie in Sachsen, während in noch andern, wie in Oesterreich und wieder in England, die eigentliche Einkommensteuer in der Anwendung auf die Gewerbesteuer neben der selbständigen Rentensteuer erscheint. Die Literatur ist sich seit 50 Jahren vollständig uneinig, und daher ist das Gebiet das unfertigste in der ganzen Finanzwissenschaft und Praxis, während es allerdings kein Zweifel ist, daß man die Rentensteuer *ohne* die eigentliche Unternehmungssteuer schwer verstehen wird.

Es wird daher durchaus nothwendig, schon hier diese Unterscheidung vorzunehmen und damit der Rentensteuer ihren Platz und ihren Inhalt endgültig anzuweisen. Erst dann ist auch der Werth der letztern richtig zu bestimmen.

Die eigentliche (directe) Unternehmungssteuer hat zu ihrem Object das in der Production (als Analogon des Stoffes) durch die Unternehmung verwendete Kapital (Anlage und Betriebskapital), das wir das *Unternehmungskapital* nennen können. Dasselbe ist ein beständig in Werth, Form und Ertrag *wechselndes*, entzieht sich deshalb als Kapitalbetrag einer festen, objectiven Messung und kann nur in der Unternehmung selbst richtig besteuert werden.

Das Object der Rentensteuer ist dagegen ein festes, bestimmtes, mit selbständigem und meßbarem Ertrage (Zins) versehenes Kapital, dessen Größe und Vorhandensein öffentlich constatirt und gemessen werden, dessen Erträgnisse als Zins ebenso, nöthigenfalls auch ohne Selbstbesteuerung, festgestellt werden können, und das daher ein eigenes, von dem Unternehmungskapital streng geschiedenes Steuerobject bildet, dessen Steuerquelle der Zins, dessen Steuereinheit eine Decimalstelle, dessen Steuerfuß ein Procentsatz vom Zinsbetrage ist; und die Besteuerung dieses „Renten- oder Schuldkapitals" bildet daher im strengen Unterschied von der Besteuerung des Unternehmungskapitals die eigentliche Kapitalrentensteuer als selbständiger Zweig der directen Steuern, mit denen sie alle Momente gemein hat.

Und jetzt erst ist es möglich, auf Grundlage dieser Form des Kapitals den Werth dieser Rentensteuer zu untersuchen.

Die bedeutendste Arbeit über den ganzen Gegenstand bleibt noch immer an Stoff und Inhalt Vocke's „Kapitalrentenbesteuerung mit besonderer Rücksicht auf Baiern" („Zeitschrift für Staatswissenschaft", 1868), Heft I, 2. Leider hat er die eigentliche Einkommensteuer nicht mit in Betracht gezogen. Hock und Pfeiffer haben hingegen die Sache kaum weiter geprüft. Was Held's Ansicht ist, habe ich nicht heraussehen können. Bergius kennt die Kategorie überhaupt nicht.

II. System und Kritik der Kapitalrentensteuer.

(Besteuerung des Contocorrent; Besteuerung des Actiencoupons; eigentliche Kapitalrentensteuer.)

Will man nun demnach die Kapitalrentensteuer als selbständigen Theil der directen Steuer feststellen, so hat das eine Voraussetzung, die im Wesen des selbständig durch seine Zinsen ertragbringenden Werthkapitals liegt. Man muß dies Kapital eben kennen und es messen können. Dazu ist allerdings nothwendig, daß man zuerst die Formen fixirt, in denen es selbständig auftritt, und an diese mit der Frage einer Besteuerung ihres Ertrages herantritt. Diese nun sind folgende:

a. Kapitalrentensteuer des Geschäftscredits. Die erste Form, in der ein bestimmt nachweisbares Kapital Zinsen trägt,

ist das im Contocorrent laufende Kapital mit seinen Zinsen (Zinszahlen). Der Grund, weshalb das Kapital auf Contocorrent zu jener Steuer nicht herbeigezogen werden kann, obwol es oft die besten Zinsen trägt, besteht nicht in der Unmöglichkeit seiner Nachweisung, sondern darin, daß es selbst einen Theil des Geschäfts bildet, das für seinen Reinertrag bereits in der Erwerbsteuer belastet ist und der Contocorrent-Zinsfuß stets eine Versicherungsprämie für den Gläubiger enthält. Selbst da, wo das ganze Geschäft als Escomptegeschäft nur auf Verzinsung des Kapitals berechnet ist, würde eine Besteuerung dieses Ertrags eine doppelte Besteuerung enthalten. Diese Form der Kapitalrentensteuer entfällt daher gänzlich.

b. Besteuerung der Coupons und Dividenden aus den Actien. Die sehr ernste Frage nach der Besteuerung der Coupons und Dividenden der Actien ist formell so leicht und einfach zu erledigen, daß der Zweifel an der Sache nur historisch erklärt werden kann. In der That ist die Actie nichts anderes, als die Form, in welcher der Antheil des Actieninhabers an dem Unternehmungsinstitut dargestellt und Gegenstand eines selbständigen Verkehrs mit diesem Kapitale ist. Nun kann das Unternehmungskapital überhaupt als solches nicht besteuert werden, sondern die Besteuerung seines Ertrags findet rationell nur statt in der Erwerbsteuer auf Actiengesellschaften, eine Steuer, die gar nichts anderes ist, als die Anwendung der Grundsätze der Erwerbsteuer auf Unternehmungen, deren Kapital durch Actien gebildet wird. Wenn man daher den Coupon der Actie auch neben der Erwerbsteuer mit einer Steuer belegt, so begeht man den groben Widerspruch, einen Reinertrag zweimal zu besteuern; denn die Vertheilung des Ertrags der Unternehmung als Dividende für die Actie findet ja überhaupt erst dann statt, wenn die Steuer für das Unternehmen selbst von dem Reinertrage abgerechnet ist, sodaß jeder Inhaber einer Actie ohnehin den Betrag der Erwerbsteuer an seiner Dividende weniger bekommt. Wollte man trotzdem auf der Besteuerung der Actie bestehen, so müßte man eben für jedes Compagniegeschäft nebst jener Erwerbsteuer auch das Kapital ermitteln, und dieses mit dem Analogon der Rentensteuer belegen; denn die Actiengesellschaft ist nichts als eine andere Form der Erwerbsgesellschaft. Selbst bei garantirten Zinsen gibt es keine Ausnahme, denn die Garantie

soll nur das Minimum des Ertrags bestimmen und daher nur für die Feststellung der Erwerbsteuer einen Minimalbetrag ergeben und endlich ist ja doch jede Garantie nur ein, durch den Heimfall wieder eingebrachter Vorschuß des Staats. Wir finden somit gar keinen Grund, die Actie als solche zu besteuern; wir müssen im Gegentheil jede Besteuerung derselben für gänzlich irrationell erklären. Allerdings ist aber dabei vorausgesetzt, daß die Unternehmung als solche durch die Erwerbsteuer getroffen wird. Und hier liegt die Erklärung dafür, daß trotz des sonst unzweifelhaften Widerspruchs, den die Besteuerung des Actiencoupons enthält, dieselbe dennoch, aber als Ersatz der Erwerb- (Unternehmungs-)steuer unter Umständen richtig sein kann. Gerade die Actiengesellschaften sind nämlich in ihrem Ertrage als Unternehmung sehr schwer zu beurtheilen, und es ist kein Zweifel, daß eben die Dividende der Actie die Steuerquelle, den Reinertrag, allein und unzweifelhaft meßbar hinstellt. Die Erwerbsbesteuerung der Actiengesellschaften kann daher sehr füglich den Coupon treffen und diese Couponsteuer ist dann die rationellste Art der Besteuerung der Actiengesellschaft als Form der Erwerbsteuer (s. unten). Allein alsdann ist diese Couponsteuer auch keine Kapitalrentensteuer, sondern sie ist eben eine Erwerbsteuer. Allerdings aber kann neben der Couponsteuer nicht auch außerdem eine Erwerbsteuer auf die Actiengesellschaft gelegt werden, ohne in einen schreienden Widerspruch zu gerathen. Die unleugbare Consequenz davon wäre die, daß der Steuerfuß der Couponsteuer sich nicht nach dem einer Kapitalrentensteuer, sondern nach dem der Erwerbsteuer richten muß. Steht das aber fest, so sollte nun auch jede Couponsteuer in diesem Sinne, nach Beseitigung der sonstigen Erwerbsteuer, nicht mehr eine Quotitäts-, sondern eine Repartitionssteuer sein; das heißt, daß der Steuerbetrag, den die Actie zahlt, nicht eben ein gesetzlicher und feststehender sein darf, der ohne Rücksicht auf seine Höhe nach der Einheit einer Decimalstelle (etwa 5 Proc. des Coupons) gefordert wird, sondern daß die Steuerbehörde jährlich nach Vorlage des Geschäftsberichts mit seinen Reinerträgnissen die Gesammtsumme für die Gesellschaft feststellt, welche dann der Erwerbsteuerbetrag ist, und daß alsdann dieser Gesammtbetrag auf die einzelnen Coupons von der Verwaltung der Gesellschaft vertheilt wird. In diesem

Sinne vertreten wir die Couponsteuer entschieden als Form der Erwerbsteuer, während wir sie ebenso entschieden als Rentensteuer verurtheilen müssen.

Das sind nun die beiden ersten Arten der Besteuerung des selbständigen Kapitalertrags. Sie haben etwas miteinander gemein, wodurch sie sich vom Folgenden unterscheiden und was ihr eigentliches Wesen ausmacht. Die Steuerquelle derselben, der Ertrag des Kapitals, beruht auf der erwerbenden Thätigkeit des Besitzers selbst. Ebendeshalb sind sie in der That Erwerbsteuern, und es ist gründlich falsch, sie überhaupt als Kapitalsteuern zu behandeln. Etwas anderes ist nun die dritte Form, die eigentliche Rentensteuer.

c. Die eigentliche Kapitalrentensteuer beruht darauf, daß der Zins eines Kapitals, sobald er von einem Schuldner einem Gläubiger bezahlt wird, für den Gläubiger ein vollkommen reines und selbständiges Einkommen ist, da es ohne Arbeit und Auslagen von diesem erhoben wird. Die Natur dieser Steuerquelle ist damit gegeben; ebenso einfach ist an sich die Natur des Steuerobjects. Es ist die Steuer von den Zinsen eines Darlehns, also eines Personal- und Realcredits, mit Ausschluß aller Formen des Geschäftscredits.

Als Object der Kapitalrentensteuer kann demnach nur der Zins von einem solchen Darlehn gelten, welches eine bestimmte und wenigstens temporär dauernde Schuld bildet und zugleich jenen Zins als Reinertrag abwirft.

Diese Darlehne scheiden sich nun in zwei Hauptformen, da die dritte, der reine Personalcredit, sich der Besteuerung entzieht, wesentlich schon deshalb, weil er keine dauernde Schuld enthält. Die beiden Formen sind die Hypotheken und die Staatsschuldverschreibungen.

Der eigentliche Irrthum, der dieser ganzen Steuer zum Grunde liegt, ist nun ein doppelter. Zuerst meint man, der Zins eines Darlehns sei ein sonst unbesteuertes Reineinkommen, dann glaubt man, mit der Steuer die Kapitalbesitzer und Renteninhaber zu treffen. Beides aber ist gänzlich falsch, und deshalb können wir uns nur ganz entschieden gegen diese Steuer erklären.

In der That ist nämlich das zinstragende Kapital, gleichviel

in welcher Form, der Ueberschuß irgendeiner erwerbenden Thätigkeit, welche bereits besteuert war, als sie jenes Kapital bildete. Das Kapital, welches ich als Darlehn gebe, ist daher der Rest eines bereits besteuerten Reinertrags; es ist schon vor dem Darlehn um so viel geringer, als der Abzug an der Bildung dieses Kapitals durch die Besteuerung des Einkommens, durch das ich dasselbe, also eben jenes Darlehnskapital, erworben habe; ohne diese Steuer wäre es z. B. 140, vermöge derselben habe ich nur 100 übrig. Wenn ich daher jetzt 5 Proc. bekomme, so besteht die Betheiligung an der Steuer darin, daß ich ohne dieselbe 7 Proc. gehabt haben würde. Der Zins, den ich für mein Kapital bekomme, trägt daher den ganzen Betrag der directen und indirecten Steuern, welche ich während der Kapitalbildung gezahlt habe, in der dadurch verminderten Kapitals- und Zinssumme. Den Zins des nach der Besteuerung übrigbleibenden Ueberschusses wieder besteuern, heißt die Unternehmung zweimal besteuern.

Dies nun zeigt sich alsbald praktisch darin, daß das Ueberschußkapital sich weigert, noch einmal die Steuer zu tragen, und daß es demgemäß unthunlich ist, den zinsberechtigten Gläubiger zu treffen. Jede Kapitalrentensteuer wird stets von dem Schuldner, nie von dem Gläubiger getragen, und es ist Sache des Schuldners, den die Rentensteuer enthaltenden Steuerfuß mit dem eigentlichen Schuldzinsfuß zugleich zu reduciren. Die Folge ist, daß mit der Rentensteuer der Schuldzinsfuß steigt; es ist gar kein Zweifel, daß er ohne dieselbe sogar niedriger wird als der Betrag der Rentensteuer; es ist genau dasselbe Verhältniß wie bei dem Erfolge der Gesetze gegen Wucherzinsen. Die Consequenzen für den Proceß der Kapitalbildung lassen wir dabei noch zur Seite.

An sich ist es gleichgültig, sowol in welcher Weise die Schuld bestellt, als wer der Schuldner ist, ob eine Privatperson, eine Anstalt oder der Staat selbst. Die Gründe gegen die Anwendung der Kapitalrentensteuer auf die Zinsen, welche der Staat für seine Obligationen zahlt, sind trotz ihrer großen Wichtigkeit durchaus von keiner besondern Natur, sondern fallen mit denjenigen zusammen, welche überhaupt gegen diese Art der Besteuerung aufgestellt werden müssen (s. unten).

Die Steuereinheit ist eine Decimaleinheit des Zinsenbetrags; natürlich gewöhnlich das Hundert.

Der Steuerfuß läßt sich in gar keiner Weise auf irgendeine absolute Formel reduciren. Es ist der Antheil, den der Staat als Steuer von jeder Steuereinheit der Kapitalzinsen fordert. Man kann höchstens sagen, daß der Steuerfuß nicht so groß sein darf, daß er das wirthschaftliche Interesse an der Bildung eines zum Darlehn bestimmten Kapitals hindert. Es ist danach kein sehr niedriger Steuerfuß, wenn als Kapitalrentensteuer etwa fünf vom Hundert der Zinsen gefordert werden.

Die Steuererhebung ist nun sehr leicht bei den auf Immobilien ruhenden und bei den in öffentlichen Documenten verbrieften Schulden. In beiden Fällen wird nur um der Erleichterung der Erhebung willen der Schuldner als Steuerzahlender gesetzt, sodaß derselbe den Betrag der Steuer dem Gläubiger als geschehene Zinszahlung in Verrechnung zu bringen hat. Die Quittung der Steuerkasse gilt dann als Zinsquittung.

Diese ganze Steuer hat demnach auf den ersten Blick vieles für sich. Die Steuerquelle ist rationell; das Object ist wenigstens bei den Immobiliar- und öffentlichen Schulden klar; die Einhebung hat wenigstens hier keine Schwierigkeit, und es scheint, daß diese Steuer, namentlich wenn sie mit geringem Steuerfuße festgestellt wird, auch für den Kapitalverkehr keine Uebelstände habe.

Dennoch erscheint diese ganze Steuer, insofern sie neben der Versteuerung des Gesammteinkommens steht oder als einzige Form der Einkommensbesteuerung gesetzt wird, als eine den Gesetzen des Werths und den höhern Forderungen des Verkehrs durchaus nicht entsprechende.

Die thatsächliche Folge der Kapitalrentensteuer ist daher, daß nicht etwa der Kapitalist, sondern daß der Unternehmer, der das Kapital leiht, die Steuer trägt und ihren Betrag produciren muß. Sie wirkt daher einfach als eine Erhöhung der Erwerbssteuer. Und das soll sie eben nicht.

Gesetzt aber, es gelänge, den Gläubiger zur wirklichen Tragung der Steuer anzuhalten, so würde die in der Verminderung der Zinsen liegende Verminderung des Werths der Kapitalien nur eine Verminderung des Angebots von Kapital zur Folge haben, oder der Credit der Geldsuchenden würde mindestens um den Be-

trag der kapitalisirten Steuer für jede Steuereinheit sinken. Der Nachtheil, der daraus erwächst, erscheint für den Einzelnen in den vermehrten Kosten der Kapitalaufnahme, für den Staat einfach in dem Sinken der Curse seiner Obligationen um den obigen Betrag. Es ist daher auch hier einleuchtend, daß der Schuldner der wirklichen Zahlung der Steuer durchaus nicht entgehen kann und daß die Kapitalrentensteuer einen vergeblichen Kampf mit den Gesetzen des Werths der Kapitalien kämpft, der rationell nur durch die völlige Aufhebung dieser Steuer zu beseitigen ist.

Zu diesem principiellen Widerspruch kommt der praktische, daß es durchaus unmöglich ist, die Privatdarlehne, die nicht durch öffentlichen Act festgestellt sind, der Steuer zu unterziehen, da hier Schuld und Zinsen für den Staat gleich unfindbar bleiben. Die Kapitalrentensteuer ruht daher factisch nur auf einem Theile der Renten.

Endlich leuchtet ein, daß das Reineinkommen aus Zinsen durchaus keine andere Natur hat als jedes andere Reineinkommen. Wenn daher neben der Kapitalrentensteuer eine eigentliche Einkommensteuer nicht besteht, so ist es ein Widerspruch, nur eine Art des Reineinkommens besteuern, die andere aber unbesteuert lassen zu wollen. Besteht aber eine solche zweite eigentliche Einkommensteuer, so ist es nicht minder klar, daß es ein Widerspruch ist, einen andern Steuerfuß und andere Steuereinheiten für die Kapitalrentensteuer als für das eigentliche Reineinkommen festzustellen. Setzt man aber dieselbe Steuereinheit und denselben Steuerfuß für beide, wie es allein richtig ist, so ist eben durchaus kein Grund denkbar, zwei Formen der Steuer auf das Einkommen zu legen, sondern es ergibt sich, daß die selbständige Kapitalrentensteuer eben eine verkehrte Form der Besteuerung ist und nur als wesentliches Moment für die Bestimmung der eigentlichen Einkommensteuer gebraucht werden kann.

Der Gedanke endlich, alle diese Uebelstände und Widersprüche dadurch zu beseitigen, daß man den Steuerfuß sehr gering ansetzt, ist im Grunde eine Armuthserklärung der Wissenschaft und der Praxis. Alle Kapitalrentensteuer kann in der That nur gelten als eine unklare Form der eigentlichen Einkommensteuer; sie ist als solche auch entstanden, und wo sie ist, kann sie nur als Uebergang zu der letztern, als eine leichte, aber auch gründlich verfehlte

Lösung der Aufgabe der letztern angesehen werden, wenn man sich nicht auf den rohen Standpunkt der socialistischen Besteuerung stellen will, ein Einkommen blos deshalb zu besteuern, weil es da ist, und damit das Entstehen der Kapitalien selbst zu bedrohen.

Man wird wol aus dem Obigen entnehmen, weshalb wir uns in keine Kritik der bisherigen ziemlich reichen Literatur, wie sie namentlich Rau, II, 377 fg., mittheilt, einlassen können. Selbst Hock in seinen „Abgaben und Schulden" hat es zu keinem greifbaren Resultate gebracht. Pfeiffer, „Darstellung", II, 229 fg., liefert den Beweis, daß man mit dem rein formalen Nebeneinander von Zinssteuer und allgemeiner Einkommensteuer durchaus nicht weiter kommt. Die Actienbesteuerung hat er ganz weggelassen, obgleich hier Dietzel in seiner tüchtigen Arbeit: „Besteueruug der Actiengesellschaften", die Bahn gebrochen. Hätte der letztere den Begriff der Erwerbsteuer festgehalten, so würde er schon damals die Frage im wesentlichen erledigt haben. Uebrigens hat schon Biersak, „Ueber Besteuerung", S. 17, den obigen Grundsatz ausgesprochen und Bocke denselben a. a. O., S. 283, kurz und entscheidend begründet; gesetzlich sind daher auch in Würtemberg, Sachsen und Baden die Actienerträgnisse (Dividenden) der Rentensteuer noch so weit unterworfen, als sie nicht von der Gewerbesteuer getroffen sind. Aehnlich in Weimar, Bocke, S. 284.

III. Positive Gesetzgebung.

Aus diesem eigenthümlichen Verhältniß der Kapitalrentensteuer als historische Vorbereitung der eigentlichen Einkommensteuer wird es sich nun leicht erklären, weshalb die Einkommensteuer-Gesetzgebungen ihrerseits einen so höchst verschiedenen Standpunkt für dieses Gebiet innehalten. Es ist von Werth, denselben in kürzester Form hier zu bezeichnen.

England ist das erste Land, welches den Gedanken einer Einkommensteuer überhaupt gefaßt hat. Es führte denselben aber aus, indem es jeden Zweig des Einkommens selbständig besteuerte. Das geschah bereits in der Land tax, 38 Geo. III. 5. Die Rentensteuer erschien hier als dritte Klasse und ward erhoben durch Abzug des zinszahlenden Schuldners an den Gläubiger. Die neue Income and Property tax, 5. 6., Vict. 35 steht im wesentlichen auf demselben Standpunkte. England hat danach **keine** eigentliche Einkommensteuer; die Besteuerung der Kapitalsrente, welche offenbar den deutschen Einkommensteuern zu Grunde lag,

geschah hier durch zwei Mittel. Bei den Hypotheken dadurch, daß der Besitzer den Betrag der Steuer auf die hypothecirte Summe und ohne Zins abziehen sollte (Sched. A.); bei den öffentlichen Renten, indem der Staat auf die Coupons sowol der Staatsschulden als der Gesellschaften unmittelbar die Steuer auflegte. So ist die Couponsteuer entstanden. Natürlich konnte man nun nicht noch daneben eine allgemeine Einkommensteuer aufstellen, da namentlich die Erwerbsteuer schon in der Einkommensteuerform erhoben wurde (Sched. D. u. E. s. unten). An diese Form hat sich namentlich Oesterreich in seinem Einkommensteuergesetz von 1849 angeschlossen. Das Element der allgemeinen Einkommensteuer ist hier verschwunden.

Frankreich dagegen hatte bisher gar keine Einkommensteuer, weder eine allgemeine — denn die contribution personnelle ist ein höchst dürftiger Repräsentant dieser Steuer und gehört zugleich der indirecten Besteuerung, ebenso wie die contribution mobilère — noch auch eine Kapitalrentensteuer; das unvollkommene Surrogat der letztern lag in dem Princip der Repartition, welche das Einkommensteuerwesen überhaupt ersetzen soll. Erst die neuesten Ereignisse haben das wichtige Gesetz vom 1. Juli 1872 hervorgerufen, das eine Besteuerung aller Mobiliarwerthe, der Actien und sonstiger Gesellschaftsantheile enthält; es soll ein vorübergehendes Gesetz sein; wird es das bleiben?

Preußen endlich hat seine allgemeine Einkommensteuer seit 1850 ohne Kapitalrentensteuer eingeführt und steht ebenso hier auf dem allein richtigen Standpunkte; dagegen erscheint die Besteuerung der Actie als nicht rationell. — Mehrere andere deutsche Staaten haben dann die Besteuerung der Kapitalsrente noch neben der allgemeinen Besteuerung, wenn auch mit sehr niedrigem Fuße, eingeführt. Man kann das wol nur ein nicht systematisches Experiment nennen.

Ueber England s. Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 796 fg., und Vocke's „Geschichtliche Entwickelung britischer Steuern", S. 505 fg.; derselbe hat jedoch das Wesen der Erwerbsteuern nicht gehörig gewürdigt.

Das österreichische Einkommensteuergesetz vom 29. October 1849, ausgedehnt auf Ungarn 25. April 1850, Siebenbürgen und Dalmatien 1851, Kroatien und Slawonien 1852 und mit einigen Veränderungen in Italien seit 1851, hat die Grundlage des englischen

Gesetzes in eigenthümlicher Weise zu einem ganz selbständigen Systeme verarbeitet. Die Einkommenbesteuerung zerfällt nämlich hier in zwei große Gruppen. Die erste Gruppe wird von allen Grundbesitzern gebildet; hier ist die Steuereinheit die Grund- und Häusersteuer und der Steuerfuß ist ein Zuschlag von 33 1/3 Proc. dieser Steuer. Dieser Theil wird daher als Grundsteuer umgelegt und erhoben und ist in der That ebenso wenig wie die englische Income tax unter 1 eine Reineinkommensteuer, sondern, da sie gar nicht nach dem Reineinkommen fragt, eine organische Erhöhung der Grundsteuer. Die zweite Gruppe enthält drei Klassen. Die erste Klasse ist die Besteuerung der in der Gewerbsteuer bereits besteuerten Gewerbe, zu welchen noch das Einkommen der Berg- und Hüttenwerke und der Pachtung hinzugesetzt ist. Steuerfuß: 5 Proc. des bekannten Reinertrags. Die zweite Klasse ist eine Ersatzsteuer für diejenigen Erwerbsformen, welche der Erwerbsteuer nicht unterliegen, daher einige Gewerbe, alle öffentlichen Aemter, Arbeiten und Dienstleistungen, namentlich der freie Erwerb, Schriftsteller, Aerzte u. s. w.; hier ist die Steuereinheit eine Decimalstelle des (Brutto-)Einkommens und der Steuerfuß von 600—1000 Fl. jährlich 1 Proc., von je tausend mehr 1 Proc. mehr, über 10000 Fl. 10 Proc. Dabei ist denn natürlich eine große Belastung des mittlern Bruttoeinkommens gegenüber dem kleinen bis 1000 Fl. nicht zu verkennen, namentlich bei Beamten, die ihr Bruttoeinkommen ganz genau angeben müssen. Die dritte Klasse endlich enthält die Steuer auf die Zinsen von allen Arten von Schulden und die Leibrenten. Steuereinheit 100; Steuerfuß 5 Proc. Derjenige Theil, der hier als Ersatz der Gewerbsteuer angesehen werden muß, und der zweite Theil erscheinen hier vollkommen rationell gebildet. Im ersten Theile ist der Zusatz wesentlich, daß die Erwerbsteuer in den Einkommensteuerbetrag hineingerechnet wird. Nur ist dabei der Unterschied der zweiten Klasse von der ersten nicht motivirt.

Es ist klar, daß hier der Ausdruck „Einkommensteuer" die ganze Auffassung verwirren mußte und verwirrt hat, indem gerade das, was derselbe bezeichnet, die eigentliche Einkommensteuer, fehlt. Uebrigens ist die Couponsteuer in keinem Staate in so harter und irrationeller Weise ausgedehnt wie in Oesterreich. Nachdem nämlich durch das Gesetz vom 20. Juni 1868, betreffend die Convertirung der Staatsschuld, die Nominalbeträge blieben, stellt sich rechnungsmäßig der Steuerfuß auf die verschiedenen Arten der öffentlichen Schulden auf 7, 10, 15, 16 und selbst 20 Proc. heraus! Vgl. Compaß, „Jahrbuch für Handel u. s. w. für 1869", S. 179. Aehnliches gibt es in Europa unsers Wissens nicht.

In Baiern besteht die Besteuerung der Kapitalsrenten (s. unten); die sogenannte Einkommensteuer ist nach Vocke nur eine Steuer vom persönlichen Erwerbe. Vgl. „Zeitschrift für Staatswissenschaft", 1865, III, 310 fg.; im Grunde ein Widerspruch, da die zweite Steuer die

Rente zum zweiten mal trifft. Hauff, „Bairische Gesetzgebung", §. 398 fg. Object ist jedes rentirende bewegliche Vermögen; Steuereinheit ist der Gulden; Steuerfuß ist 1 Kr. per Gulden; bis 20 Fl. Renten frei; von 20 bis 100 Fl. $^1/_2$ Kr. per Gulden. Eine genaue Analyse mit Text und Commentar bei Gerstner, „Das bairische Einkommen- und Kapitalrentensteuergesetz vom 31. Mai 1856".

In Sachsen besteht die Rentensteuer als ein besonderer Theil der Personalsteuer durch das Gesetz vom 23. April 1850. Die Personalsteuer überhaupt ist hier nichts anderes als die auf den freien Erwerb berechnete Gewerbsteuer; sie trifft Beamte, Gelehrte, Prädicatisten, Gehülfen und Diener und die Personen, welche von keiner andern Steuer getroffen werden, also wie die österreichische Einkommensteuer im zweiten Abschnitt, und wie das bairische Gesetz; dann Rentenbesitzer. S. Judeich, „Die Rentensteuer im Königreiche Sachsen" (Dresden, ohne Jahrzahl). Object sind eigentlich nur Renten, Zinsen und Dividenden; der Verfasser kommt aber zu dem wohlmotivirten Schlußsatz: „daß alles Einkommen, welches unter keiner andern Abtheilung der Grund- oder Personalsteuer zu begreifen ist, ein Object der Rentensteuer bildet" (S. 31). In der That erscheint die sächsische Rentensteuer somit als eine Reineinkommensteuer, deren Hauptheil allerdings die Rentensteuer bildet. Der Steuerfuß wird nach einer Klassifikation des Einkommens gebildet, deren erste Klasse, 20—50 Thlr. Rente, mit 6 Ngr., deren letzte (sechsunddreißigste), 4800—5000 Thlr., mit 130 Thlrn. jährlich belegt ist. Die geschichtliche Einleitung, die der Verfasser §. 2 gibt, ist vortrefflich, wenn auch kurz; eine Vergleichung mit andern Steuern lag leider außer dem Plane.

In Weimar ist das Einkommensteuergesetz vom 29. April 1821 wie die preußische klassificirte Einkommensteuer und der zweite Theil der bairischen Einkommensteuer eine reine directe Steuer auf das Einkommen überhaupt. Vgl. Reden, „Finanzstatistik", I, 1396.

In Hannover hat die Einkommensteuer von 1834 denselben Charakter. Reden, I, 742. Princip jedoch, daß das Einkommen nicht schon durch andere directe Steuern getroffen ist. Steuerfuß $2^1/_2$ Proc. (England).

Die preußische Einkommensteuer-Gesetzgebung kann erst bei der Einkommensteuer dargestellt werden. Ausführliche und trefflich gearbeitete Darstellung der Gesetzgebung der kleinern deutschen Staaten bei Bocke, Tüb. Vierteljahrschrift, s. unten.

In Rußland gibt es keine Kapitalrentensteuer in irgendeiner Form derselben. Im neuen Entwurfe des Stempelgesetzes wird ein Stempel auf die Actien erwartet; es wird jedenfalls eine sehr niedrige Besteuerung, welche viel mehr den Charakter einer Gebühr (der Zahlung für die Anerkennung der Actie durch den Staat und für den Rechtsschutz), als einer eigentlichen Steuer haben wird.

B. Die Erwerbsteuern.

Wesen derselben. Unterschied von den Ertragssteuern.

Wenn wir im Folgenden, im Unterschiede von unserer frühern und auch von mancher andern Auffassung, die Erwerbsteuern als die zweite große selbständige Kategorie der directen Steuern neben die Ertragssteuern aufstellen, so bedarf das einer ganz speciell finanzwissenschaftlichen Begründung, die jedoch ohne gewisse volkswirthschaftliche Grundbegriffe nicht ausreichend ist.

Während nämlich das Einkommen die ganze wirthschaftliche Production als producirten Werth auffaßt, nennen wir den Ertrag dasjenige Einkommen, welches in seiner Art ganz, in seinem Maße zum wesentlichsten Theil von der Natur des Kapitals gesetzt ist. Dem entgegen setzen wir den Erwerb als dasjenige Einkommen, in welchem die wirthschaftliche Kraft der Persönlichkeit sich das Kapital so unterworfen hat, daß das Einkommen sowol in seiner Art als in seinem Maße von der Thätigkeit und Tüchtigkeit der letztern beherrscht wird. Daß es dabei Uebergänge gibt, ist selbstverständlich. Wer nur absolute Begriffe für das praktische Leben fordert, muß eben das Verständniß des letztern aufgeben.

Im Sinne der Steuer ist daher der Erwerb einer Steuerquelle so gut als der Ertrag. Darüber ist kein Zweifel. Die Steuer auf diesen Erwerb ist demnach die Erwerbsteuer; das ist gewiß. Es ist endlich unbestreitbar, daß diese Erwerbsteuer eine directe Steuer ist. Denn ich muß, um sie bestimmen zu können, die Quelle derselben, eben diesen Erwerb, selbständig zu finden und für den Zweck der Besteuerung zu messen suchen; und gerade diese Selbständigkeit der Steuerquelle und die damit gegebene Möglichkeit, eine Einheit derselben und mit ihr einen eigenen Steuerfuß zu setzen, macht das Wesen der directen Steuer aus. Soweit sind Ertrag und Erwerb, und mithin auch Ertrags- und Erwerbssteuern gleich.

Allein hier beginnt der Unterschied. Während der Ertrag in Art und Maß durch das thatsächliche Kapital, ist der Erwerb durch die Verwendung, welche die Persönlichkeit dem letztern gibt, productiv. Während daher bei dem Ertrage sich der persönliche

Factor dem Gute unterordnet, muß bei dem Erwerbe das Gut dem persönlichen Factor des Einkommens nachstehen. Während ich daher bei dem erstern das Einkommen als Steuerquelle am Kapitale finden und messen kann, ist bei dem letztern nicht dieses selbst, sondern das, was die Persönlichkeit mit demselben wirklich leistet, die Hauptsache. Gerade dafür aber fehlt nun das Gütermaß, das der Ertragsteuer zum Grunde liegt. Allerdings ist stets das Kapital vorhanden, und mit ihm ein Theil der Elemente des Einkommens; aber die wirthschaftende Persönlichkeit ist nicht durch objective Einheiten dauernd meßbar. Dennoch muß sie in ihrem Einfluß auf Wirthschaft und Einkommen gemessen werden; denn ohne das ist keine Besteuerung möglich. Die Steuerlehre muß hier also ganz andere Grundsätze und Regeln aufstellen, deren Grundgedanke offenbar der sein muß, daß ich zwar nicht mehr die Persönlichkeit, wohl aber ihre wirthschaftliche Wirkung in dem von ihr erzeugten Einkommen messe. Diese Grundsätze und Regeln nun sind es, welche das System der Erwerbsbesteuerung im Unterschiede von der Ertragsbesteuerung bilden, bei welcher dasjenige Einkommen, welches durch die Natur des Steuerobjects, des Kapitals, gegeben ist, als Steuerquelle den Gegenstand und die Messung der Besteuerung bedingt. Und in diesem Sinne sind die Erwerbsteuern ohne Zweifel die zweite Hauptart der directen Steuern.

Ist dem nun so, so wird es darauf ankommen, zu bestimmen, ob dieser Erwerb vielleicht in seinen Elementen — dem Güter- und Werthkapital einerseits und dem persönlichen Kapital und seiner thätigen Verwendung andererseits — so wesentliche Unterschiede darbiete, daß aus diesen wieder wesentlich verschiedene Formen der Erwerbsteuer hervorgehen. In der That ist das der Fall, wenn es auch hier wie immer unverständig wäre, absolute und äußerliche Grenzen im Einzelnen durchführen zu wollen. Jene Unterschiede aber sind ihrem Wesen nach selbst wieder nichts anderes, als die drei einfachen Combinationen jener beiden Factoren des Erwerbs, des objectiven und des subjectiven. Danach ergeben sich drei Grundformen, welche zugleich somit die natürlichen Theile des Systems der Erwerbsbesteuerung bilden, und welche die geschichtliche Entwickelung der Besteuerung lange gefunden hat, bevor die Theorie sie wissenschaftlich formulirte.

In der ersten dieser drei Grundformen sind das Güter- und das persönliche Kapital so eng miteinander in jedem Producte und also auch in der Steuerquelle, dem Erwerb durch dasselbe, verschmolzen, daß eine Scheidung beider nicht mehr möglich ist, und daß es unmeßbar ist, in welchem Grade das eine oder das andere daran mitgewirkt hat. Diese innere und äußere Verschmelzung derselben in der Einzelwirthschaft nennen wir das Gewerbe, und die Erwerbsteuer des Gewerbes dies Gewerbesteuer. In der zweiten herrscht dagegen das persönliche Kapital so entschieden vor, daß das Güterkapital mit seinem Einflusse fast ganz verschwindet und daher auch der Begriff des Unternehmens nur im weitern Sinne Anwendung findet; der Erwerb aus dieser Form aber heißt der Verdienst (Lohn, Gehalt, Honorar u. s. w.) und die Besteuerung des Verdienstes ist dann die persönliche Erwerbs- oder Verdienststeuer. In der dritten Art endlich wird das Güter- und Werthkapital wieder eine Hauptsache, jedoch stets so, daß seine Productivität von der persönlichen Tüchtigkeit mehr als von seiner Größe abhängt; diese Art ist das eigentliche Unternehmen und die Besteuerung desselben geschieht durch die Unternehmungssteuer (Fabriken, Bankhäuser, größere Geschäfte u. s. w.). Die tiefe Verschiedenheit dieser drei Arten erzeugt daher auch drei Arten sowol der Steuereinheit als des Steuerfußes, und diese drei Besteuerungsarten bilden somit das, was wir das System der Erwerbsteuer nennen.

Sind nun die früher aufgestellten elementaren Begriffe richtig, so wäre es die Aufgabe dieses Systems, einfach Steuereinheit, Steuerfuß und Steuerbetrag für jede dieser Arten aufzustellen. Allein da der erste Factor, das thatsächlich vorhandene Güter- und Werthkapital, in seinem Ertrage so wesentlich von dem zweiten, dem persönlichen abhängt, so kann man zwar blos das erstere als Steuerobject betrachten und danach Einheit und Maß bestimmen; allein es ist klar, daß man damit hier nicht mehr ausreicht. Es leuchtet vielmehr ein, daß gerade vermöge jenes Verhältnisses die Differenz zwischen dem nach dem Kapital finanziell berechneten und dem durch die Persönlichkeit wirklich erreichten Einkommen stets eine viel größere sein wird als bei dem Ertrage. Während daher bei diesem und seiner Besteuerung das, was wir die Einkommensbesteuerung genannt haben, allerdings mit Recht supple-

torisch auftritt, muß die letztere bei der Besteuerung des Erwerbes principiell stets in gleicher Weise neben der festen Steuer stehen. Denn es ist vermöge der Natur der wirthschaftlichen Kraft der Persönlichkeit geradezu unmöglich, die Steuerquelle des Erwerbes wie die des Ertrages mit einer Ertragssteuer zu erschöpfen; es ist vielmehr klar, daß alle Erwerbssteuer erst durch die Einkommensteuer ihrer Aufgabe entspricht, und es wird wol schon hier zweitens einleuchtend sein, daß dies in dem Grade mehr der Fall sein muß, in welchem der Erwerb auf höherer Bildung beruht, und rechtlich freier ist. Wir sagen deshalb gewiß mit vollem Recht, daß die Aufnahme der Einkommensbesteuerung bei den Ertragssteuern als Zeichen einer höher entwickelten Finanzverwaltung, bei den Erwerbsteuern dagegen als Beweis der höhern Gesittung im allgemeinen gelten muß.

Von diesen Gesichtspunkten aus ergibt sich daher das folgende Bild der drei Hauptarten der Erwerbsteuer.

Die hier formulirte Auffassung muß ich auch für die ganze Lehre vom Einkommen für maßgebend und für dasjenige halten, was in der Hermann-Schmoller'schen Auffassung des Einkommens fehlt. Wäre Held auf die Natur der Arten des Kapitals eingegangen, statt bei dem vagen Begriff des Einkommens stehen zu bleiben, so würde er wol auch zu einem System der Steuern überhaupt, wesentlich aber zum Verständniß der ganz specifischen Function seiner Einkommensteuer gelangt sein. Das Folgende möge nun für sich selber reden.

Erste Art.

Die Gewerbesteuer.

I. Begriff und Elemente der Geschichte.

Die Gewerbesteuer als selbständige und historisch erste Art der Erwerbsteuer setzt ihrem Begriffe nach den strengen Unterschied zwischen Gewerbe und Verkehr einerseits und Industrie und Handel andererseits voraus. Das Gewerbe an sich ist diejenige Art der

31*

Unternehmung, in welcher das Güter= und Werthkapital noch ununterscheidbar mit dem persönlichen Kapital in der Production verschmolzen ist; die Erscheinung dieser selbständigen Natur des Gewerbes besteht darin, daß dasselbe demgemäß auch nur für das individuelle Bedürfniß arbeitet und mithin in Kapital und Production begrenzt ist, während die Industrie auf dem großen Kapital beruht, für das allgemeine Bedürfniß arbeitet und unfähig ist, blos mit der persönlichen Tüchtigkeit die Wirkung des Kapitals zu ersetzen. Dafür aber ist das Gewerbe das Gebiet der Production, in welcher eben das Element des persönlichen Kapitals zuerst sich seine Bahn bricht, sich von der unfrei gewordenen Landwirthschaft ablöst und zuerst das Staatsbürgerthum auf das selbsterworbene Vermögen stützt. Sowie das aber geschieht, tritt auch die Nothwendigkeit der Theilnahme an den öffentlichen Lasten ein; die Besteuerung beginnt und die Gewerbesteuer wird damit zur ursprünglichen Form der Erwerbsteuer überhaupt, die von da an mit der Entwickelung der Volkswirthschaft Hand in Hand geht.

Zunächst ist es daraus klar, daß die Geschichte der Gewerbe auch zugleich die Geschichte der Gewerbesteuer enthält.

Zu dem Ende muß man gleich anfangs die beiden historischen Formen des Gewerbes unterscheiden, welche die beiden ältesten Formen der Gewerbebesteuerung begründen, das städtische und das ländliche — das freie und das grundherrliche — Gewerbe.

Das städtische Gewerbe nimmt, mitten in der ständischen Gesellschaftsordnung stehend, gleich von Anfang die Formen des ständischen Rechts in den Zünften und Innungen an. Die Zünfte und Innungen sind aber nicht blos Gewerbeordnungen, sondern zugleich die öffentlich rechtlichen Formen, in denen das städtische Gewerbe seine öffentlichen Leistungen für die Stadt vollzog, namentlich in Beziehung auf den Kriegsdienst.

Da hier die Gewerbemeister persönlich eintraten, so war eine besondere Erwerbsteuer bei ihnen nicht wohl denkbar und auch nicht nöthig. Als aber das ständische Steuersystem sich entwickelte und die Städte als dritter Stand einen Theil der Landessteuer zur eigenen Vertheilung und Aufbringung übernahmen, da mußten sie auch das Gewerbe, die Grundlage ihres Wohlstandes, besteuern. Dabei nun wendete man sich naturgemäß noch nicht an das Ge=

werbe als solches, sondern an das, was als gesammter Reinertrag desselben erschien, an das Vermögen der Gewerbetreibenden, als Steuerobject. So entstanden die Vermögenssteuern, deren Heimat deshalb die Städte sind. Sie enthalten zugleich die Gebäude- und Grundsteuern mit und sind, wie sich aus dem Obigen ergibt, keine staatlichen, sondern Gemeindesteuern.

In diese Gestalt der Gewerbesteuer, bei der noch von den eigentlichen Gewerben nicht die Rede ist, tritt nun die erste Form der staatlichen Gewerbesteuer hinein, durch die Gewerbeverleihungen oder Concessionen, die in verschiedener Form fast in allen Staaten auftreten. Sie enthalten das zweite System der gewerblichen Ordnung, das sich neben die zünftige Ordnung hinstellt; sie geben ein Meisterrecht, meistens freilich für nicht zünftige Gewerbe, und besteuern dasselbe durch die Verleihungs- oder Concessionstaxe. Nur daß diese Taxe dabei noch den Charakter einer Verleihungsgebühr behält und daher ohne feste Steuereinheit, ohne Steuerfuß und ohne rechte Regel ist.

Man kann daher sagen, daß in dieser zweiten Epoche die Gewerbesteuer zu einem kleinen Theile noch in persönlichen Leistungen der Gewerbetreibenden, zum größten Theil aber in den städtischen Vermögenssteuern und den staatlichen Verleihungsgebühren enthalten ist.

Neben diesen städtischen Gewerben standen die ländlichen Gewerbe. Diese umfaßten nur wenig Arten; einerseits die nothwendigen ländlichen Gewerbearten, namentlich das Schmiede- und Wagnergewerbe, andererseits das Schankwirthschaftgewerbe. Diese Gewerbe erschienen mit ihrem Betriebe als ein Recht der Grundstücke und unterlagen demgemäß, wie der Grundbesitz selbst, der Abgabe an den Gutsherrn. Hier konnte daher von einer staatlichen Steuer ursprünglich ebenso wenig die Rede sein als von einer staatlichen Verleihung. Sie bildeten vielmehr einen Theil des Grundes und Bodens, und bei den ersten Versuchen einer organischen Grundsteuer fielen sie daher unter das Steuerobject des Grundbesitzes, dem sie angehörten. So entsprach ihre Besteuerung ihrem Namen; sie waren Realgewerbe und wurden als solche vom Grundherrn besteuert.

Es ist daher klar, daß dasjenige, was bis zu Ende des vorigen Jahrhunderts die heutige Gewerbesteuer vertrat, auf das

engste mit der Ordnung des gesellschaftlichen Rechts und Lebens zusammenhing und in seiner Weise einen Ausdruck desselben bildete. Mit der neuen Gestalt der Gesellschaft mußte daher auch eine neue Form der Gewerbesteuer entstehen.

Die Gleichheit des Rechts und der Verpflichtungen aller Staatsangehörigen gegenüber dem Staate, welche den Charakter der neuen gegenwärtigen Gesellschaftsordnung bildet, trat bekanntlich mit unserm Jahrhundert ins Leben. Ihre Anwendung auf das Gewerbewesen ist, unter definitiver Aufhebung aller ständischen Unterschiede und Rechte, das Princip der Gewerbefreiheit. Mit der Gewerbefreiheit beginnt daher eine neue Gestalt der Besteuerung der Gewerbe.

Die Grundlage dieser neuen Besteuerung ist nun mit der Gleichheit und Freiheit des Rechts auch Gleichheit der Besteuerung. Diese Gleichheit beruhte darauf, daß man dasjenige, was allen Gewerbetreibenden ohne Unterschied gemein war, zum Steuerobject machte und möglichst gleichmäßig zu besteuern versuchte. Das aber war eben nichts anderes als das Recht auf das Gewerbe selbst. Und so entstand der großartige Versuch, die Gewerbe als solche ohne Unterschied der Besteuerung zu unterziehen.

Allein sowie das Gewerbe damit frei ward, entwickelte sich die wirthschaftliche Kraft der Individualität, und zugleich fing gleich anfangs die Größe des Kapitals an, ihre Bedeutung zu zeigen. Das Recht auf das Gewerbe war zwar gleich, aber das Einkommen aus den formell gleichen Gewerben wird bald sehr ungleich. Eine einfache Gewerbesteuer wurde zur Unmöglichkeit.

Die Aufgabe der neuen Gewerbesteuergesetze, ihrem Wesen nach sehr einfach, war nun in der Ausführung alsbald sehr schwierig; die Verschiedenheit jener Gesetzgebung beruhte aber keineswegs blos auf den Ansichten über die richtige Lösung jener Schwierigkeiten, sondern ebenso sehr auf dem sehr verschiedenen Entwickelungsgang des Gewerberechts selber.

Der Proceß nämlich, der aus dem ständischen Gewerberecht das freie Gewerbe erschuf, war keineswegs abgeschlossen, als die Besteuerung der Gewerbe ins Leben trat, und ebenso wenig konnte die letztere darauf warten, bis sich die neue Gestalt der gewerblichen Ordnung definitiv festgestellt hatte. Dazu kam, daß die

rechtlichen Principien über die Gewerbeordnung keineswegs allenthalben gleich, noch auch allenthalben definitiv bestimmt waren. Theils entstanden daher während und nach der ersten Gewerbesteuerordnung neue Arten des Gewerbes, theils arbeitete die Gesetzgebung an neuen Grundsätzen über Zünfte oder Gewerbefreiheit; theils entstanden sehr wichtige Fragen über die Art und Weise, wie man die bestehenden Gewerbe in ihrem Ertrage bemessen solle. Aus allen diesen Gründen erklärt sich nun leicht die Erscheinung, daß die Gewerbesteuer in den verschiedenen Staaten große Verschiedenheiten darbieten mußte, um so mehr, als man sich auch theoretisch keineswegs über die Anwendung der Grundbegriffe der Besteuerung auf diese Steuerart ganz klar war. Allerdings muß man den Eifer und die Geschicklichkeit hochachten, mit welcher die Gesetzgebungen versuchten, in dem Systeme der Steuereinheiten und Steuerfuße die Idee der Steuergleichheit für dieselbe praktisch durchzuführen; denn der erste Gedanke war der, daß die Gewerbe alle die gleiche Steuer tragen müßten; der zweite mußte der sein, daß diese formale Gleichheit zu einer unhaltbaren factischen Ungleichheit führen werde. Hier beginnt daher eine lange und vielgestaltige Arbeit, deren Inhalt kein geringerer war als die Aufnahme der Einkommensbesteuerung in die Gewerbesteuer. Allein zwei Dinge machten das Gewerbesteuersystem dieser Epoche unfähig, das Ziel ganz zu erreichen. Zuerst war in Deutschland bis auf die allerneueste Zeit das alte Zunftwesen noch immer nicht aufgehoben; dann aber hatte sich die eigentliche Industrie selbständig neben dem Gewerbe entwickelt und sich von demselben bereits in den wichtigsten Punkten geschieden. Die Gewerbesteuer, wie sie im Anfange dieses Jahrhunderts entstanden war, hatte das Gewerbe noch als identisch mit der Industrie aufgefaßt, und ihr größter Mangel lag und liegt noch zum größten Theil darin, die großen Unternehmungen in das Steuersystem der eigentlichen Gewerbe mit aufnehmen zu wollen. Mit den vierziger Jahren, mehr aber noch im sechsten Jahrzehnt, ward es klar, daß dies nicht thunlich sei. Allein den richtigen und zugleich klaren Standpunkt dafür hatte man noch nicht gefunden. So blieb die Industrie mit der von uns bezeichneten Unternehmungssteuer noch innerhalb der eigentlichen Gewerbesteuer, und das hat nicht blos die Theorie gehindert, zu einem Abschlusse zu gelangen, sondern

auch die positive Gesetzgebung vielfach beirrt, sodaß es sehr schwierig ist, sie in der Darstellung recht klar zu machen. Ebenso wurde weder theoretisch noch praktisch die Verdienststeuer in ihrem rechten Verhältniß zur Gewerbesteuer erkannt. Dabei hatten England mit seiner uralten und Frankreich mit seiner jungen Gewerbefreiheit mächtigen Einfluß, und zu einer gemeinsamen Theorie gelangte man nicht, da jene sie nicht nöthig hatten und Deutschland seine Gesetze rascher verbessern mußte, als seine Definitionen fertig waren. Und doch hat sich trotzdem ein System ausgebildet, das in seinen Elementen als ein richtiges gelten darf.

Es läßt sich wol nur aus dem obigen Grunde erklären, weshalb die Ansichten über die Gewerbesteuer so verschieden sind, daß man eigentlich kaum von einer irgendwie gemeinsamen Auffassung reden kann.

Adam Smith hatte neben Kapital und Grund die Arbeit als dritte Hauptquelle des Einkommens erklärt und das Princip zur Geltung gebracht, daß die Steuern auf den Quellen des Einkommens ruhen müssen. Er mußte mithin von einer Steuer auf den Arbeitslohn reden; sie bildete einen wesentlichen Theil seines Systems. Zwar erkannte er schon selbst (Buch 5, Kap. 3), „daß eine Steuer auf die zum Leben nothwendigen Dinge genau wirkt wie eine Steuer auf den Arbeitslohn", und hätte deshalb naturgemäß diese Steuer nur in der Verzehrungssteuer suchen müssen; allein das schien mit dem System nicht zu passen, und so blieb in der Theorie die Steuer auf den Lohn stehen. So gelangte nun auch weder Adam Smith, zu dessen Zeit es freilich überhaupt noch keine Gewerbesteuer in Europa gab, noch auch Ricardo und J. Mill, die sich nicht die Mühe gaben, die Sache zu studiren, zu einer Theorie der Gewerbesteuer, sondern sie blieben einfach bei der Frage nach dem Einfluß der Besteuerung der Arbeit auf den Preis stehen. Die deutsche Finanzwissenschaft des vorigen Jahrhunderts hat den Ruhm, die erste systematische Auffassung des Gewerbesteuersystems in Justi's vortrefflicher Behandlung des Gegenstandes gegeben zu haben, der schon die Elemente der systematischen Besteuerung klar angibt („Finanzwissenschaft", Buch 6, Abth. 5). Es wäre wol der Mühe werth, dies nicht zu vergessen! Sonnenfels („Finanzwissenschaft", III, §. 165) bleibt sehr zweifelhaft über die Nothwendigkeit oder vielmehr die Ausführbarkeit dieser Steuer. Die neuere Finanzwissenschaft bringt mit Jakob (§. 673 fg.) gleich Verwirrung hinein, indem sie als Steuerobject statt des einfachen Begriffs des Gewerbes den Begriff der Industrierente setzt, die wieder in persönliche Industrierente und Kapital-Industrierente zerfällt. Dadurch wird nun das Wesen der Sache unklar, da die persönliche Industrierente im Grunde der mechanische, oder kapitallose Arbeits-

lohn war, der als erste Art der Gewerbesteuer aufgestellt ward, während ein Gewerbe auch im weitesten Sinne des Kapitals gar nicht entbehren kann; Jakob nimmt daher in das Gewerbesteuersystem auch die „gemeinen Arbeiter" auf (§. 1069), was wieder die Natur der indirecten Steuern verwirren mußte; im übrigen sind die Grundzüge der Gewerbesteuerarten vollständig aufgestellt. Der Grundsatz jedoch, daß die Gewerbesteuer keine Steuer auf den bloßen Arbeitslohn sei, sondern auf den Reinertrag, den gewerbliches Kapital und Arbeit zusammen geben, ward nicht mehr klar festgehalten. Daher viel Unsicherheit und wenig Resultat, z. B. bei Lotz, III, 137 fg., und großer Mangel an festen Principien „über die Thätigkeitsäußerungen, die als gewerbesteuerpflichtig betrachtet werden" (Malchus, I, §. 54). Auch Hoffmann (S. 189 fg.) kommt zu keinem rechten Resultat; der Unterschied des Patentsteuersystems vom Gewerbesteuersystem wird nicht klar; die Frage entstand, ob nicht die Landwirthschaft auch als Gewerbe betrachtet und besteuert werden müsse (schon bei Malchus, I, 245), was sich nur daraus erklärt, daß man den Begriff des gewerblichen, also in seiner Masse durch Thätigkeit vermehrbaren Kapitals nicht aufstellte. Dazu kamen die Gesetzgebungen, die bald einen Theil der Gewerbe unbesteuert ließen, bald einen Theil der Gewerbesteuer als Personalsteuer (Sachsen) bezeichneten, sodaß noch Wirth (II, 443 fg.) die Gewerbesteuer ganz falsch unter die Steuer auf den Arbeitslohn rechnet, in die alte englische Unklarheit zurückfallend. Ueber die Verwechselung mit der reinen Personalsteuer s. unten. Wenn Prittwitz („Theorie der Steuern und Zölle") die Gewerbesteuer überhaupt verwirft, weil sie auf die Consumenten fällt, so bedarf das jetzt wol keiner Widerlegung mehr. Rau's Behandlung der Gewerbesteuer, in der er die Grundlage im Gewerbeverdienst einerseits und den Zins des verwendeten Kapitals andererseits aufstellt (§. 358 fg.), ist für die richtige Auffassung entscheidend geworden.

Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 189 fg., hat sich wieder auf den Standpunkt gestellt, die Gewerbesteuer definitiv zu verurtheilen, im Grunde aber doch nur, weil er die Steuerumlegung für zu schwierig hält. Er zeigt übrigens von allen am deutlichsten, daß der Grund dieser Ansichten in der Schwierigkeit liegt, die immer entsteht, wenn man die Erwerbsteuer zugleich als Norm für die Besteuerung der Unternehmungen auffassen will. Held hat wieder nichts. Bergius ist trotz der guten Gelegenheit ungewöhnlich kurz, S. 513—518. Viel weiter sind wir nicht gekommen.

II. System der Gewerbesteuer.

Wendet man nun die obigen Sätze, einerseits die Unsicherheit in der scharfen Besteuerung des Begriffes des Gewerbes und

andererseits die Schwierigkeit in der Ermittelung des wirklichen Einkommens desselben auf die Besteuerung an, so wird man bald erkennen, daß die Steuergesetzgebung nicht im Stande ist, hier alles mit ihren Vorschriften und Instructionen zu erreichen, was bei den Ertragssteuern möglich ist, während sie andererseits aus denselben Gründen auch nicht alles der individuellen Willkür überlassen darf. Sie muß daher hier wie bei den folgenden allerdings einerseits zu einem festen Kataster gelangen, und somit eine Katastralbesteuerung zum Grunde legen, oder andererseits muß hier die Selbstbesteuerung in weit höherm Grade als bei den Ertragssteuern eingreifen. Daher fordert eine gute Gewerbebesteuerung eine viel größere Bildung des Volkes; sie wird aus einem wesentlich finanziellen zu einem staatswirthschaftlichen, niemals ruhenden und sich genügenden Lebensproceß, dessen elementare Grundlagen demnach die folgenden sind.

A. Der Gewerbekataster und die Katastralbesteuerung.

1) Object der Gewerbesteuer. Gewerbesteuerkataster.

Das Object der Gewerbesteuer, das Gewerbe, soll die Finanzgesetzgebung gar nicht definiren. Sie kann den Begriff unbedenklich voraussetzen. Entsteht dann ein Streit, so wird auf Grundlage des obigen Begriffs die Entscheidung von Fall zu Fall leicht sein und die Selbstbesteuerung wird die Irrthümer und Mängel verbessern.

Dagegen ist es allerdings durchaus nothwendig, das Dasein eines Gewerbes zu constatiren, um die Besteuerung möglich zu machen. Daraus folgt, daß der Beginn jeder gewerblichen Production angezeigt und diese Anzeige amtlich verzeichnet werden muß. Die Arten des Gewerbes ergeben sich als bekannte Kategorien von selbst. Die Aufzeichnung ist der Gewerbesteuerkataster. Es ist nicht richtig, Umfang und Kapital des Gewerbes amtlich in einem solchen Kataster zu verzeichnen, weil jede Angabe jeden Tag durch Veränderung der Verhältnisse falsch und dadurch ganz unnütz werden kann; diese Angaben, unabweisbar nothwendig für die Bestimmung des Steuerbetrags, gehören der Selbstbesteuerung (s. unten). Es ist aber auch nicht richtig, ohne

allen Kataster die Gewerbesteuer aufzulegen; damit ist zuletzt jede Controle für die letztere verloren. Die deutschen Gesetzgebungen begehen den Irrthum, den Kataster auch über den Umfang des Betriebs (Zahl der Arbeiter, Gesellen u. s. w.) auszudehnen, was nur für die industriellen Unternehmungen Sinn hat. Die englische Gesetzgebung begeht den Irrthum, gegen den Kataster gleichgültig zu sein. Die französische hat mit beiden das gemein, die individuelle Besteuerung festzuhalten. In Deutschland und Frankreich hat daher das Gesetz zu viel, in England hat es zu wenig gefordert.

Der Unterschied des Katasters für die Gewerbe vom Grundkataster besteht demnach darin, daß der erstere keine Einschätzung und also keine gesetzlich vorgeschriebene Messung der Steuerquelle (Ertragsfähigkeit) des einzelnen Steuerobjects enthält, wie der zweite. Die Gleichheit beider und damit ihr Unterschied von der eigentlichen Einkommensteuer besteht darin, daß sie das Steuerobject selbständig hinstellen und damit eine directe, auf dem speciellen Ertrage desselben beruhende Steuer möglich machen.

Die Messung des Gewerbes als Steuerobject dagegen hat demnach ihre festen gesetzlichen Normen, wie jede directe Steuer.

Schon Jakob hat mit vollem Recht vor der Detailgesetzgebung in der Gewerbebesteuerung ausdrücklich gewarnt („Finanzwissenschaft", II, §. 960); nur gelangte er nicht zum Begriffe der Selbstbesteuerung. Hätte Pfeiffer dieselbe angewendet, wäre auch er wol weiter gekommen. Rau ist unschätzbar für alle einzelnen Fragen, wenig brauchbar für das Ganze. Die Bestimmungen über die Einrichtung des Gewerbesteuerkatasters, wo derselbe vorhanden ist, hängen natürlich davon ab, ob die Besteuerung rein amtlich oder durch Selbstbesteuerung erfolgt. Die Anzeige des Gewerbes und die Katastrirung desselben ist jedoch wol auf dem ganzen Continent anerkannt; in Frankreich und Deutschland hat man daneben auch das ganze System des Ortes und Betriebs desselben aufgenommen (s. unten). Hier liegt der Mangel darin, daß der Selbstbesteuerung zu wenig Raum gegeben ist. Was der Kataster thun kann, ergibt erst das Folgende.

2) Klassifikation der Gewerbe. Die Einheit und die Erwerbsteuerklassen.

Die eigentliche Frage für die Katastralbesteuerung ist nun offenbar die, ob in diesem Kataster nunmehr die große Ver-

schiedenheit der einzelnen Gewerbe in Umfang und Ertrag als Grundlage der Besteuerung aufgenommen werden soll — also ob eine eigentliche Messung bei der Katastrirung der Gewerbe möglich und räthlich ist.

Bisher galten hier, in engster Verbindung mit dem Steuerfuß, zwei Systeme, im ganzen wie im einzelnen principiell voneinander verschieden. Das erste System ist das englische, das (neben der Licenztaxe, s. unten) gar keine Klassifikation hat und braucht, weil die ganze Besteuerung auf der Selbstschätzung beruht.

Das zweite ist das französisch-deutsche, das umgekehrt die ganze Klassifikation in einen weitläufigen Kataster rein amtlich vollziehen läßt und daran den Steuerfuß anschließt. Dem ersten mangelt die objective Gewißheit, dem zweiten die Fähigkeit, dem Wechsel der Steuerquelle, ja selbst des Umfangs im Betriebe zu folgen. Es wird daher nothwendig sich über das einig zu werden, was beide Mängel zugleich beseitigt. Zu dem Ende muß man zwar die Klassifikation nicht aufgeben, ihr aber nicht zumuthen, was sie nicht leisten kann.

Es ist kein Zweifel, daß der Unterschied der Gewerbe theils durch äußere, theils durch innere Gründe bestimmt wird. Diese Gründe werden für die Besteuerung zu den Momenten, welche die Klassen bilden, und so die eigentlichen Einheiten aufstellen. Die erstern fassen wir als die Absatzfähigkeit, die durch den Ort gegeben ist, die zweite als die Productionsfähigkeit, die im Umfange des Gewerbes liegt, zusammen. So entstehen die Ortsklassen und die Betriebsklassen.

Die Ortsklasse beruht auf dem einfachen wirthschaftlichen Satze, daß der Umfang des Absatzes der Producte für den Umfang des Reinertrags wenigstens in seinem Minimum entscheidend ist; der Umfang des Absatzes beruht aber wieder auf der Größe des Ortes, in welchem das Gewerbe betrieben wird, weil dieser Ort den natürlichen Markt für die Erzeugnisse desselben bildet. Auf diese Weise ist die Eintheilung der Ortschaften nach ihrer Einwohnerzahl die erste Grundlage für die Aufstellung eines verschiedenen Maßes der Steuerkraft gleichnamiger, aber mit ungleichem Erfolge betriebener Gewerbe. Dadurch ergibt sich eine den größten Theil aller Gewerbe umfassende Klassifikation derselben, welche somit auf den Ortsklassen beruht.

Die Betriebsklasse entsteht durch die Bestimmung der Größe des Anlage- und Betriebskapitals, welches in der Unternehmung zur Production verwendet wird. Das nächste Moment für dieselbe ist indeß der Umfang des unbeweglichen Kapitals, entweder der für den Betrieb nothwendigen Grundfläche, oder der Gebäude oder sonstigen unbeweglichen Einrichtungen. Das entferntere Moment ist der Umfang des Betriebes selbst, der stets sehr schwer zu schätzen sein wird. (Zahl der Arbeiter, Art der Betriebsmittel u. s. w.) Aus beiden zugleich werden dann Durchschnitte gebildet, welche eine die Gesammtheit der betreffenden Gewerbe umfassende Klassifikation derselben ergeben, und zwar so, daß jede Art der Gewerbe wieder innerhalb jedes Ortes der Klassifikation unterliegen kann. Die hieraus sich ergebenden Klassen nennen wir die Betriebsklassen.

Dabei soll, will man sich hier in Detail einlassen, jede Unternehmung, die ihrer Natur nach nicht auf den *örtlichen* Absatz berechnet ist, nicht in die Gewerbe, sondern in die Unternehmungen gerechnet werden.

Daraus wird ein Schema gebildet, in welchem alle Gewerbe nach der Einwohnerzahl in gewisse (4—7) und alle Unternehmungen nach ihrem Umfange in eine Reihe sehr verschiedener Haupt- und Unterabtheilungen getheilt werden, sodaß damit für jede einzelne wirklich vorhandene Unternehmung in diesem Schema ein Platz ist, der dann wieder den Steuerfuß für dieselbe bestimmt.

Dies ist der finanzielle Gewerbesteuerkataster, der seiner Idee nach das ganze Reich umfaßt, und dessen technisches Vorbild die französische Gewerbebesteuerung gewesen ist.

Offenbar leidet die Durchführung dieses Gedankens an unvermeidlichen Mängeln, und zwar in dem Grade mehr, je *genauer sie sein will*. Jeder dieser Mängel aber wird zu einer falschen Besteuerung, weil auf ihm der Steuerfuß beruht. Dennoch kann man eines solchen Katasters nicht ganz entbehren. Es kommt deshalb darauf an, diese Klassen auf ihr äußerstes Maß zurückzuführen; und schon hier ist ohne die Selbstbesteuerung zu keinem Abschluß zu kommen.

Man muß nämlich davon ausgehen, daß der finanzielle Kataster *nur die Ortsklassen* vorzuschreiben, für die Betriebs-

klassen dagegen feste Schemata aufzustellen hat, deren Ausfüllung für das einzelne Gewerbe der Selbstbesteuerung überlassen wird (s. unten). Dann erst steht das Object und die finanzielle Einheit in der Ortsklasse fest, und jetzt kann der Steuerfuß besteuert werden.

3) Der Katastralsteuerfuß der Gewerbe.

Die Aufgabe der finanziellen Besteuerung ist es nun, für jedes einzelne (katastrirte) Gewerbe und zwar je nach der Ortsklasse einen festen Steuerfuß aufzustellen. Dieser Steuerfuß muß stets ein geringer sein; doch wird derselbe nach den Betriebsklassen natürlich verschieden ausfallen; nur darf die Zahl der ersten wie der zweiten nicht groß werden, da jede Künstelei hier den Effect der Selbstbesteuerung gefährdet.

Der Katastralsteuerfuß ist dann das Minimum des Betrages der Gewerbesteuer. An ihm hat einerseits die Finanzverwaltung und andererseits die Selbstbesteuerung ihre feste Grundlage, deren sie für ihre Berechnungen und Schätzungen bedarf. Die wahre Erfüllung gibt dann die Selbstbesteuerung.

B. Die Selbstbesteuerung der Gewerbe.

Die Selbstbesteuerung der Gewerbe hat nun zur Aufgabe, das wirkliche Einkommen der einzelnen Gewerbe zu messen, und danach die Steuer zu bestimmen.

Da nun aber im Kataster ein fester, nur für die Klasse berechneter Steuerfuß besteht, so muß die Selbstbesteuerung zwei Dinge fordern, welche die Katastralbesteuerung nicht geben kann.

Sie muß erstlich neben der Klassirung ein Einbekenntniß des Gewerbetreibenden fordern, das den wirklichen Ertrag angibt; und dieses Einbekenntniß ist es, das mit möglichster Genauigkeit der Momente des Umfanges des Betriebes enthalten sollte, um aller Willkür Schranken zu setzen. Es sollte gar kein solches Einbekenntniß angenommen werden ohne Angabe der Zahl der Arbeiter, Stühle, Werkgeräthe, je nach der Natur der einzelnen Gewerbe. Nur durch Festhalten an diesem Grundsatze hat die Selbstbesteuerung hier einen Werth, und sollte darüber Protokoll geführt, und eine beständige Steuerinspection bereitgehalten werden.

Hat die Selbstbesteuerung dies, so muß sie für sich einen eigenen Steuerfuß, nämlich einen Procentsatz von dem von ihr ermittelten Reineinkommen auferlegen. Das ist einfach. Fraglich kann nur sein, in welchem Verhältniß diese letztere Steuer zu der finanziellen Steuer stehen soll. Das Einfachste und darum Richtigste ist gewiß, daß sie ganz selbständig und ohne alle Rücksicht auf die letztere auferlegt werde. Natürlich muß sie dann einen sehr niedern Steuerfuß haben.

Was nun die Bildung des Steuerausschusses für diese Besteuerung betrifft, so erscheint es nicht als zweckmäßig, denselben nur aus den Mitgliedern derselben Gewerbe zu bilden, welche gerade besteuert werden. Es empfiehlt sich vielmehr, daß die Selbstbesteuerung hier von dem auch für andere Steuern geltenden Ausschuß vollzogen werde, jedoch unter Zuziehung von Delegirten aus dem Gewerbestande, welche der letztere zu wählen hat.

Dies wäre mithin diese Selbstbesteuerung, und die ganze Gewerbesteuer wäre damit eine doppelte. Wir sehen keinen Grund, der dagegen spräche. In der That ist das meiste ohnehin thatsächlich in den geltenden Besteuerungen der Hauptstaaten vorhanden. Der Charakter der positiv geltenden Gewerbesteuern aber ist folgender.

III. Das englische, das französische, das deutsche, das preußische, das österreichische und das russische System.

Führt man nämlich diese Gesetzgebung auf die obigen Kategorien zurück, so ergeben sich interessante Resultate.

England hat auch hier wie bei so vielen Steuern das richtige Princip, aber in verkehrter Ausführung. Es besitzt nämlich wirklich ein doppeltes System der Besteuerung der Gewerbe, nur ist kein Theil nach klaren Grundsätzen, sondern historisch entwickelt. Der erste Theil derselben ist der Rest der alten ständischen Gewerbesteuer und erscheint als das System der „Licenses", Gewerbeconcessionen. Diese sind nur für bestimmte Gewerbe aufgestellt, unterliegen auch nicht einem beweglichen, sondern einem festen Steuerfuß und haben deshalb auch weder Orts- noch Betriebsklassen, sondern sind allenthalben gleich besteuert. — Der zweite Theil der englischen Besteuerung ist in der Einkommen-

steuer enthalten; sie geschieht durch Selbstschätzung des Reinertrags durch den Besteuerten vermittels der Ausfüllung der Schedula D. der Income tax; der Steuerfuß ist auf die Einheit des Pfund Sterling gelegt und wird gesetzlich in der ganzen Einkommensteuer eingerechnet. So stehen hier zwei Systeme ganz unvermittelt nebeneinander, und dieser Mangel an gegenseitiger Beziehung ist neben dem eines Katasters der formal klarste Unterschied zwischen England und den übrigen Staaten. Die englische Gewerbesteuer nach der Income tax läßt übrigens grundsätzlich keine Scheidung der Gewerbe, des Verdienstes und der Unternehmung zu; alle fallen nach gleichen Grundsätzen unter die Berechnuug des Einkommens aus ihrer wirthschaftlichen Unternehmung. Mit der geringen Ausnahme der in Fuß und Einheit gar nicht motivirten Licenses ist daher hier die Selbstbesteuerung ganz an die Stelle der systematischen Besteuerung getreten.

Umgekehrt hat die Gewerbebesteuerung Frankreichs — Droit de patente — entschieden die künstlichste und daher an und für sich die verkehrteste in Europa — die Selbstbesteuerung gegenüber der finanziellen ganz ausgeschlossen.

Zuerst muß von derselben die License wohl unterschieden werden, welch letztere in der That nur eine Form der indirecten Besteuerung ist (Fabrikationssteuer, als Besteuerung nicht des Erwerbs des Unternehmens aus der Production, sondern des Products selbst,. um in ihm die Consumtion zu treffen, s. unter indirecte Steuern), weshalb auch naturgemäß die License neben dem Droit de patente von den Producenten der Nahrungsmittel getrennt werden.

Die leitenden Grundsätze des Droit de patente sind in folgenden Punkten zusammenzufassen: a) Eintheilung in vier Kategorien, von denen nur die erste das eigentliche Gewerbe, die zweite und dritte die Unternehmungen, die vierte die Verdienststeuer betrifft, während wieder von der letztern eine große Menge zum Theil ganz unmotivirter Ausnahmen bestehen; die Klassifikation beruht allerdings auf dem Unterschiede der Ortsklassen, die sehr künstlich zusammengestellt sind, und dem der Betriebsklassen, die aber ausschließlich auf dem Unterschiede des Miethwerthes der zum Betriebe nöthigen Gebäude beruhen — also zuletzt nur eine zweite Form der Betriebsklasse. Der Steuerfuß ist danach ein fester

(Droit fixe) nach den Ortsklassen, ein veränderlicher (Droit variable) nach den Miethpreisen. Es ist dadurch allerdings angestrebt, alle Differenzen des Gewerbebetriebs in den Verschiedenheiten des Gewerbesteuerfußes wieder erscheinen zu lassen; allein blos die Ortsklassen erzeugen damit 64 Steuerfuße, zu denen noch die veränderlichen hinzukommen, sodaß die allgemeine Uebersicht so gut als unmöglich ist. Der Gewerbesteuerkataster kommt blos amtlich zu Stande; alle drei Jahre Revision; daß der Miethraum auf den Werth der Production und oft sogar auf die Quantität derselben keinen Einfluß hat, wird nicht beachtet. Die Feststellung des Steuerbetrags durch den Maire ist aber eins der Elemente, durch welche die Bureaukratie Frankreich im einzelnen beherrscht.

Die deutschen Gesetzgebungen über die Gewerbesteuer sind nun im allgemeinen aus dem französischen Muster hervorgegangen. Sie haben unsers Wissens wie dieses eine rein amtliche und keine Selbstbesteuerung; höchstens das vom Amte entgegenzunehmende Einbekenntniß. Sie beruhen fast alle, wie ihr Vorbild, auf dem Grundsatze, die Orts- und Betriebsklassen zu unterscheiden und durch beide eine möglichst große Anzahl von Steuerfußen hervorzubringen; sie haben daneben alle ihre gesetzlich vorgeschriebenen Gewerbesteuerkataster mit der Pflicht der Anzeige und der Evidenzhaltung und bieten daher ein dem französischen Systeme sehr ähnliches Bild dar. Aber auf Einem Punkte wenigstens sind die unsern wesentlich von demselben verschieden. Sie legen nämlich nicht das Gewerbe an sich zu Grunde, sondern haben als Steuerobjecte lauter einzelne Arten der Gewerbe nebeneinander, meist die alten zünftigen Gewerbearten; ebendeshalb bestimmen sie die Betriebsklassen nicht nach dem Miethwerth der Localitäten, sondern meist nach der Zahl der Hülfsarbeiter, und zwar meist der Gesellen und Lehrlinge, was allerdings von einer Seite ein viel richtigerer Standpunkt ist, andererseits aber praktisch um so weniger durchführbar erscheint, als eben diese Arbeiter auch während des Jahres beständig wechseln. Es entsteht dadurch das Verhältniß, daß fast nur die kleinen Gewerbe in den kleinen Orten wirklich so besteuert werden, wie das Steuergesetz es fordert. Uebrigens haben sie mit dem französischen Droit de patente die Individualbemessung gemein; von Selbstschätzung ist dabei keine Rede.

Wesentlich davon verschieden sind nun das preußische und das österreichische System.

Das preußische System beruht darauf, daß für jeden Ort eine Gewerbesteuersumme berechnet wird, welche dann durch die im Gewerbekataster aufgezeichneten Gewerbetreibenden amtlich vertheilt wird. Hier ist daher der Grundgedanke, den wir oben aufgestellt haben, in der einen Hauptsache zur Geltung gelangt, aber in der zweiten, der Selbstbesteuerung nicht. Dabei fehlt ihm der einfache Begriff des Gewerbes, und andererseits sind eine Menge von einzelnen Vorschriften übriggeblieben, welche viel zu sehr ins Detail gehen, um eine freie Selbstschätzung möglich zu machen, (namentlich was schon Hoffmann rügt in Beziehung auf die Waarenvorräthe), endlich ist die Scheidung der Arten zu streng durchgeführt. Es ist daher eine Gesetzgebung von großem, aber wesentlich amtlichem und damit einseitigem Werthe.

Hochbeachtenswerth ist daneben die österreichische Gewerbebesteuerung. Sie hat nämlich wie England zwei Systeme, die in eigenthümlicher Weise miteinander verbunden sind, aber beide sind im Unterschiede von England amtlich. Das erste ist allerdings kein anderes als das französisch-deutsche, mit den Gewerbearten und der Aufnahme der Unternehmungen und zum Theil der Verdienststeuer; das Gesetz dafür ist das erste Gewerbesteuerpatent vom 20. December 1812. Das zweite besteht aber in der Aufnahme des englischen Princips der Einkommensteuer in Verbindung mit der durch das Gesetz von 1812 vorgeschriebenen festen Gewerbesteuer, und zwar in der Weise, daß jedes nach dem letztern Gesetze ordnungsmäßig katastrirte Gewerbe zuerst den festen Gewerbesteuerfuß von 1812 (mit dem durch das Einkommensteuergesetz von 1849 eingeführten Zuschlage von 33 1/3 Proc. desselben) ohne Rücksicht auf den Reinertrag zahlen muß, daß er aber nach dem Einkommensteuergesetz außerdem sein gewerbliches Einkommen selbst zu schätzen hat; der Steuerfuß dieses Einkommens (5 Proc.) kann mithin einen Steuerbetrag geben, der größer, oder aber auch der kleiner ist, als der gesetzliche von 1812; im ersten Falle zahlt er das Mehr als Einkommensteuer, im zweiten aber hat er jedenfalls den Betrag nach dem Gesetz von 1812 mit 1/3 Zuschlag zum Steuerfuß als Minimum zu zahlen. Das System ist unbedingt besser als das deutsche; es hat aber den

großen Nachtheil, daß die kleinen Gewerbe ganz sicher in ihrem Steuerbetrage erhöht sind, während die großen nach dem Fuße der Gewerbesteuer nicht hinreichend und zum Theil nicht rationell getroffen werden. Wenn man übrigens eine rationelle Selbstbesteuerung diesem Systeme hinzufügte, so würde damit, unter gleichzeitiger Beschränkung desselben auf die Gewerbe im eigentlichen Sinne, die Grundlage einer richtigen Besteuerung gefunden werden können.

Die russische Gewerbesteuer (die officiell sogenannte Handelssteuer) enthält alle drei Arten der Erwerbsteuer. Sie steht am nächsten der französischen Patentsteuer (droit de patente), doch mit sehr wesentlichen Unterschieden. Sie besteht aus zwei Elementen oder zwei Steuern (den französischen droit fixe und droit variable ähnlich). Erstens die fixe oder Patentsteuer; alle Arten von Handelsgeschäften und Unternehmungen sind in zwei Klassen getheilt und jede zahlt eine sehr bedeutende Patentsteuer für das Recht (Concession), sich mit diesen Geschäften und Unternehmungen zu beschäftigen. Die erste Klasse zahlt eine hohe Steuer (von ungefähr 600 Thlrn. per Firma) und hat das Recht, sich mit ausländischem Seehandel, Bankgeschäft u. s. w. zu beschäftigen. Actiengesellschaften müssen dasselbe Patent bezahlen. Alle untergeordnete (Kleinhandel) Geschäfte kommen in die zweite Klasse, die viel niedriger besteuert wird. Mit dieser stabilen (fixen) Erwerbsteuer sind verschiedene ständische Vorrechte verbunden und dadurch bekommt diese Steuer einen gewissen Charakter einer Gebühr. Alle diese ständische Vorrechte verlieren jedoch mit jeder Reform und jeder jährlichen Entwickelung der Gesetzgebung ihren Werth und Sinn; mit der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht ist das letzte Privilegium der patentirten Handelsleute (Befreiung vom Soldatendienste) aufgehoben. Es bleibt für die nächste Zukunft nur das nominelle ständische Recht, dem kaufmännischen Stande anzugehören; dieses Recht wird durch die fixe Handelssteuer erworben. Uebrigens wird diese Steuer auch bezahlt von Edelleuten, Associationen u. s. w., von jedem, der sich mit Geschäften jeder einzelnen Handelsklasse beschäftigen will. Daneben gibt es eine dritte Klasse der fixen (Patent-)Steuer für die Hausirer und Straßenhändler. Das zweite Element dieser russischen Erwerbsteuer sind die Auflagen auf jedes sogenannte Handelsetablissement

(Betriebsanstalt): Magazin, Bude, Niederlage u. s. w. Eine solche Anstalt muß besonders bezahlen für das Recht eröffnet zu werden, wenn die Zahl solcher Anstalten im Besitze einer Firma die für jede Klasse der ersten Steuer bestimmte Zahl übersteigt. Man hatte die Absicht, damit diese letzte Steuer (welche seit zwölf Jahren eingeführt ist) dem wirklichen Umsatz des Handels mehr proportionell zu machen, indem der Kaufmann, der Buden und Magazine in verschiedenen Städten besitzt, höher besteuert wird. Der Steuerfuß dieser Steuer ist verschieden in verschiedenen Städten je nach der industriellen Bedeutung jeder Stadt; er wird durch das Finanzministerium mit Genehmigung des Kaisers auf gesetzlichem Wege bestimmt und von Zeit zu Zeit verändert. Im allgemeinen erscheint das ganze System der russischen Erwerbssteuer gewiß nicht zweckmäßig; es drückt die kleinen Geschäfte, es besteuert nicht genug die Großen, es ist nicht im Verhältniß der Umsätze und des Erwerbs des Kapitals. Die ganze Steuer gibt dem Staate eine wichtige Einnahme, bis 13 Mill. Rub. (1871), und ist die bedeutendste Steuer nach der Kopfsteuer. Sie unterliegt keiner Repartition.

Siehe die Darstellung der englischen alten Gewerbesteuer bei Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 811; über die Einkommensteuer s. unten. Die französische Contribution de patente, im Princip nach Aufhebung aller Zünfte und Innungen schon 1791 ausgesprochen, eingeführt und organisirt durch Gesetz vom 28. October 1798, neu geregelt durch Gesetz vom 25. April 1844 und 18. Mai 1850, genauer bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 153; Schema der höchst verwickelten Steuer, S. 614. Vgl. Malchus, I, 252. Parieu, „Théorie des Impôts", I, 313. — Die Gewerbesteuer in Preußen hat zwei Epochen; die erste hat ihre Begründung durch die Gewerbegesetzgebung von 1810 gefunden, sie enthält im Grunde mehr ein Princip — Verpflichtung jedes Gewerbes zur Steuer — als ein System. Das letztere ward erst gegeben durch Gesetz vom 30. Mai 1820; dieses System hat die (4) Orts- und Betriebsklassen streng für die elf Arten (verkehrterweise „Klassen" genannt) aufgestellt; sein Hauptfehler ist, daß, wo in einem Gewerbbezirke viele kleine und wenig große Gewerbe ohne einen mittlern Gewerbstand vorkommen, die kleinen Gewerbe zu schwer belastet sind. Dagegen hat es wieder zuerst die Bahn gebrochen für die Scheidung der Unternehmungen von den Gewerben, namentlich durch das Gesetz von 1861 (s. unten). Vgl. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 189. Franz, „Preußischer Staat", I, 577. Dazu Reden, „Preußischer Staatshaushalt", S. 271.

Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, §. 530. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 211 fg., hat das preußische Gewerbesteuergesetz so wenig richtig beurtheilt wie das österreichische. Vgl. Eggert, „Gewerbewesen im preußischen Staate", 1852, und Bergius' Bemerkungen, ohne Bedeutung, S. 516. Baiern ist dem französischen Gedanken mit dem Unterschiede der (unveränderlichen) Normalanlage und der (veränderlichen) Betriebsanlage gefolgt. Hauff, „Bairische Gesetzgebung", S. 396. Münster, Gesetz vom 1. Juni 1856. Pfeiffer, II, 208. Sachsen, Hauptgesetz vom 22. November 1814; geschichtliche Uebersicht in Engel's „Zeitschrift des Statistischen Bureau", a. a. O., Nr. 4, 5. Würtemberg, Pfeiffer, II, 217, 220. (Gewerbe- und Personalsteuer nebeneinander); s. unten Pfeiffer, II, 210.

In Oesterreich beginnt die Geschichte mit dem Patent vom 31. December 1812; die wesentlichsten Grundsätze desselben sind jetzt noch gültig; vgl. über den Inhalt Chlupp, a. a. O., S. 152 fg.; vorzügliche Nachweisungen in den „Tafeln zur Statistik des Steuerwesens", Einleitung S. XXXVII und Tabelle XXIII—XXVII. Das Erwerbsteuersystem Oesterreichs hielt sich auf seiner ursprünglichen Stufe des Gesetzes von 1812 bis 1848, wo die Einkommensteuergesetzgebung in ihrer ersten Klasse das Einkommen der Berg- und Hüttenbetriebe, in der zweiten Klasse die stehenden Bezüge und den Verdienst, der auf rein persönlichem Kapital ruht (Schriftsteller, Gelehrte, Künstler u. s. w.) besteuerte (Verdienststeuer, s. unten). Die ungarische Personalerwerbsteuer vom 2. November 1850 war die Ausdehnung des Princips der Erwerbsteuer auf die ungarischen Länder in der Form einer Klassensteuer, jedoch nur für die niedern Klassen berechnet. Sie hat durchaus den Charakter einer Uebergangssteuer. Ueber sie wie über die Verhältnisse von Siebenbürgen vgl. die „Tafeln", S. XXXIX, und Chlupp, §. 151. Pfeiffer hat die ganze Einkommensteuer von 1849 bei seiner Angabe weggelassen, a. a. O., S. 216, 217. Viele einzelne Angaben bei Rau, a. a. O. Es ist kein Zweifel, daß diese ganze Gesetzgebung noch mitten in der Entwickelung begriffen ist; vielleicht daß es uns gelingt, als die principielle Scheidung der Gewerbe- von der Verdienst- und Unternehmungssteuer zur Voraussetzung hat.

Zweite Art.

Die Berufssteuer.

I. Begriff. Unterscheidung von verwandten Steuerarten.

Die zweite vollkommen selbständige Art der Erwerbsteuer ist diejenige, welche auf dem Berufe und seiner wirthschaftlichen Erwerbsthätigkeit ruht. Die Bestimmung derselben in Begriff und System ist an sich einfach, sowie man sich von der historischen Bedeutung losmacht und die Sache an sich betrachtet. Ihre Grundlage ist das persönliche Kapital.

Der Beruf verwendet das persönliche Kapital zum wirthschaftlichen Erwerb. Das persönliche Kapital entsteht, wenn die persönlichen Kräfte durch eigens darauf gerichtete Kapitals- und Arbeitsverwendung productionsfähig gemacht werden. Das persönliche Kapital ist daher ein Product wie das Güterkapital, und unterscheidet sich dadurch von der gleichfalls erwerbsfähigen natürlichen Arbeitskraft, welche mit dem Menschen selbst entsteht und ohne ein auf ihre Ausbildung verwendetes Kapital durch den Erwerb selbst ausgebildet wird. Der Erwerb des persönlichen Kapitals durch den Beruf muß eben deshalb stets ein höherer sein, als der der natürlichen Arbeitskraft, weil er zugleich die Verzinsung und Amortisation des auf die Bildung dieses natürlichen Kapitals verwendeten Güterkapitals neben den Bedingungen der Existenz des Erwerbenden enthalten muß. Und darin liegt sein Verhältniß innerhalb der Arten der Erwerbsteuer. Der Beruf scheidet sich in allen Punkten streng von der natürlichen oder mechanischen Arbeitskraft, weil sein wirthschaftliches Product stets neben der letztern aus der Verwendung jenes geistigen Kapitals besteht, und während wir daher den Preis des erstern den Lohn (Arbeitslohn) nennen, nennen wir den Preis des letztern mit mehrern Namen, Gehalt, Honorar, Verdienst u. s. w. Er scheidet sich ebenso bestimmt vom Gewerbe, indem sein Product nicht ein Erzeugniß, sondern eine Leistung ist. Er scheidet sich endlich von der Unternehmung, indem er zum Object nicht ein selbständiges Güterkapital, sondern nur die erworbene persönliche

Fähigkeit hat. Das Steuerobject ist daher nicht die einzelne Leistung, sondern vielmehr die ganze Erwerbsordnung, in der sich der Beruf erwerbend verwerthet; er hat seine selbständige Steuerquelle in dem Ertrage dieser Verwendung; er findet seine Steuereinheit in der Decimalstelle dieses Ertrags und seinen Steuerfuß in dem Verhältnisse des letztern zur Reproduction des durch die Verwendung für den Ertrag selbst sich allmählich verzehrenden persönlichen Kapitals, das mit der männlichen Kraft entsteht und mit derselben zu Grunde geht. Aber eben deshalb ist er seinerseits schwer meßbar; und deswegen kommt er immer erst als zweites Stadium der Erwerbsteuer zur rechten Geltung. Seine Geschichte enthält daher die langsame Loslösung theils von der Besteuerung des Arbeitslohnes in der Kopfsteuer, theils von der Gewerbesteuer. Dieser Proceß scheint nun keineswegs vollendet. Die Theorie wie die Systeme des positiven Rechts sind noch so wenig einig, daß wir die Unterschiede derselben von den verwandten Erscheinungen und Bezeichnungen vor allen Dingen erst feststellen müssen. Diese sind die Kopfsteuer und die Personalerwerbsteuer.

Die **Kopfsteuer** ist diejenige Besteuerung, deren Steuerobject die Person ist, und zwar ohne Rücksicht auf ihren Erwerb, ihr Kapital oder ihren Consum. Sie ist deshalb die allerdings roheste Form aller Besteuerung des persönlichen Lebens; aber auf ein mit Arbeit und Kapitalverwendung erworbenes persönliches Kapital nimmt sie ebenso wenig Rücksicht als auf die großen Unterschiede im Erwerb, welche durch die Unterschiede jenes Kapitals bedingt werden. Sie hat deshalb stets den gleichen Steuerbetrag; der Kopf, und nicht das, was er gelernt hat und zu produciren vermag, ist ihre Steuereinheit; thatsächlich ist sie daher nichts als eine unorganische Verzehrungssteuer. Sie kann mit der Verdienststeuer überhaupt nicht auf gleiche Linie gestellt werden.

Verbindet man wieder mit der Person den Erwerb derselben überhaupt, so wird aus der Kopfsteuer das, was wir die **Personalerwerbsteuer** oder Personaleinkommensteuer nennen. Ihr Charakter ist, daß die Steuerquelle des Gewerbes ungeschieden mit der des persönlichen Erwerbes zusammengefaßt wird und dadurch die feste Messung auch bei dem Kapitalertrag durch allgemeine Schätzung verloren geht. Läßt man dieselbe zugleich an die Stelle des ganzen oder eines größern Theils der Verzehrungs-

steuer treten, so ist sie eine Verbindung der Gewerbe-, Verzehrungs- und persönlichen Erwerbsteuer.

Wollte man nun daneben von einer Lohnsteuer reden, so wäre es eine Steuer, deren Object und Quelle der mechanische Arbeitslohn sein würde. Sie erscheint als falsch, indem der Arbeitslohn bereits durch die Verzehrungssteuer getroffen wird und ein Ersatz der letztern durch die erstere zur ungleichen Besteuerung führt. So bleibt nur noch die letzte Steuer übrig, die Besteuerung des Einkommens aus dem persönlichen Kapital in seiner obigen Unterscheidung von dem natürlichen; und dies ist die (persönliche) Berufssteuer in ihrem Unterschiede von der Erwerb- und der Unternehmungssteuer. Und nachdem dies feststeht, können wir jetzt die Elemente ihres Systems bestimmen.

Es ist wol kein Zweifel, daß der mannichfache Streit über die Personal- oder Kopfsteuer, wie derselbe seit Adam Smith, Bd. IV, entstanden und bis auf unsere Zeit fortgeführt ist, nur erklärlich wird durch den Mangel an strenger Scheidung jener verwandten Erscheinungen. In der That sind die Gesetzgebungen, namentlich in Deutschland, hier weiter als die Theorie. S. die Literatur bei Lotz, „Staatswirthschaft", III, §. 140; Malchus, „Finanzwissenschaft", II, §. 41; Rau, II, §. 38; Pfeiffer, S. 220. Praktisch haben erst die Besoldungs- und die Einkommensteuern uns über das Wesen jener Steuer klar machen können.

Ich bin der entschiedenen Ansicht geworden, daß die Bezeichnung als „berufsmäßiges Einkommen" viel richtiger ist als die frühere, und vielleicht die Sache entscheiden dürfte. Ohne Zweifel nun ist allerdings die Voraussetzung der wissenschaftlichen Motivirung dieser Steuer eben nur in dem Begriff des persönlichen Kapitals zu finden. Die Wissenschaft der Steuerlehre hat vielleicht das Recht, diesen Begriff als einen anerkannten vorauszusetzen, da die Besteuerung ihn unbedingt recipirt hat. Uebrigens ist er so naturgemäß, daß wir ihn nur einfach charakterisiren.

II. Object und System derselben.

(Die Gehaltsteuer und die berufsmäßige Erwerbsteuer.)

Scheidet man nun auf diese Weise die persönliche Erwerbsteuer von den verwandten Arten, so ergeben sich für Princip und System derselben folgende Grundsätze.

1) Object. Eigentlich ist doch wol nur die Definition des

)bjects dieser Steuer noch fraglich, nicht die Sache oder die
5teuer selbst. Wir nennen das Steuerobject am kürzesten den
}eruf, insofern er einen Ertrag hat. Damit dürfte jeder Zweifel
eseitigt sein. Steuerquelle ist seinem Begriffe nach auch hier der
leberschuß des Ertrags über die Ertragsbedingungen und das
lnalogon der Amortisation des Kapitals. Die Steuereinheit kann
:ine andere sein als eine Decimalstelle in Geld. Der wichtigste
}rundsatz ist, daß der Steuerfuß nur ein niedriger sein darf,
nd zwar aus zwei Gründen. Erstlich, weil bei hohem Steuerfuß
ch der persönliche Erwerb der Besteuerung leicht und schnell ent-
ieht, zweitens aber, weil die Kapitalbildung eine viel größere
:in muß als bei der Gewerbesteuer, da durch die Verwerthung
er Leistung das Kapital selbst mit consumirt wird, plötzlich ver-
ren gehen kann, und trotzdem der Erwerb höchst unsicher ist.
)as hat seine entscheidende Folge für die Verwaltungsgrundsätze
ieser Steuer.

Die Steuereinheit kann nämlich hier nie der berufsmäßige
:rwerb als Ganzes, sondern nur eine Decimalstelle seines Er-
:ags (100) sein. Die Grundlage derselben ist wie bei jener ein
}ewerbesteuerkataster. Die Größe des Gesammtertrags kann nun
ıtweder der feste, berufsmäßige Gehalt, oder der berufsmäßige
:erdienst sein. Jener ist stets objectiv zu constatiren, dieser nie.
ener wird daher amtlich definitiv bekannt, dieser kann nur durch
inbekenntniß constatirt werden. Gemeinsam ist bei all dieser
:erschiedenheit beiden, daß nicht das berufsmäßige Einkommen,
ndern nur der Reinertrag desselben die eigentliche Steuerquelle
ldet. Und hier gelangen wir zu dem Begriffe des berufs-
äßigen Existenzminimums. Dasselbe wird gebildet durch
ejenige Summe, welche der entsprechende Unterhalt des Steuer-
ıbjects fordert, addirt zu der Summe, welche das Analogon der
mortisation ist — Sicherung der Existenz, wenn die Fähigkeiten
icht mehr ausreichen. Die letztere kann auch ganz wohl ge-
essen werden; sie ist gleich dem Betrage einer Versicherungs-
ımme für eine Leibrente nach fünfundzwanzigjähriger Arbeit —
so etwa vom funfzigsten Lebensjahre an. Wo der Erwerb so
:ring ist, daß eine solche Versicherungssumme nicht gezahlt wer-
:n kann, da soll Steuerfreiheit sein, oder: die Steuerpflicht beginnt
}erhaupt erst bei einem gewissen Einkommen. Der Steuerfuß

selbst muß ein niederer sein. Die Vorstellung, daß bei größerm Roheinkommen der Reinertrag oder Ueberschuß progressiv steige, hat hier vielfach den progressiven Steuerfuß anwenden lassen. Er ist aber hier sowol falsch als auf den meisten andern Punkten. Die Steuererhebung aber ist keine gleichartige, sondern richtet sich nach den obigen beiden Grundformen des berufsmäßigen Einkommens; aus ihr geht das hervor, was wir das System dieser Steuer nennen.

2) Dies System scheidet somit die Gehalt- oder Besoldungssteuer, und das berufsmäßige Einkommen.

a) Die Besoldungssteuer. Unter Gehalt oder Besoldung verstehen wir das regelmäßige Einkommen, das für die Ausübung eines bestimmten Berufes gesichert ist. Die Hauptform ist der Gehalt der Beamten; natürlich gehören dahin aber auch alle andern Stellungen, mit denen eine feste Besoldung verbunden ist. Es ist an sich nun keine Frage, daß ein solcher persönlicher Erwerb so gut wie jeder andere der Besteuerung unterzogen werden muß; nur bei der eigentlichen Besoldung der Staatsämter ist die Sache lange in der Theorie zweifelhaft gewesen, indem man gefragt hat, ob es richtig sein könne, daß der Staat, der selbst die Besoldung zahlt, einen Theil derselben als Gewerbesteuer zurücknehme. Viel näher scheine es zu liegen, daß der Staat den Betrag der Steuer bei der Besoldung gleich anfangs abrechne. Das ist formell richtig. Aber der Grund, der die besondere Zahlung motivirt, besteht darin, daß die Besoldungen fast ausnahmslos in runden Summen gegeben werden und daß daher der Abzug, der den Besoldungssteuerbetrag bildet, der leichtern Rechnung wegen lieber für sich berechnet als von der Besoldung bei Bewilligung derselben abgerechnet wird. Denn es läßt sich keineswegs leugnen, daß eine Bewilligung in runden Summen, wenn sie den Abzug für die Steuer enthalten sollte, fast immer zu viel oder zu wenig an Steuerbetrag ausmachen würde. Die Besoldungssteuer ist demnach allerdings eine richtige und nothwendige, und die Besteuerung der ausgezahlten Besoldung erscheint als das einzige Mittel, den Erwerb durch den Gehalt eines Amtes auf den gleichen Steuerfuß mit allen andern Arten des Erwerbes zu stellen. Und es muß daher nicht blos die Besoldungssteuer, sondern eben die jedes festen Gehalts als etwas Rationelles anerkannt werden.

Nur sind dabei folgende Gesichtspunkte festzuhalten.

An sich nämlich ist die Besteuerung des festen Gehaltes einfach. Das Steuerobject ist der Gehalt; Steuersubject ist der Besoldete; Steuereinheit ist 100; Steuerfuß ist ein Procentsatz; die Besteuerung hat die Angaben des Angestellten zur Grundlage, natürlich unter Bestätigung seines Gehaltgebers; die Aufzeichnung der Besoldeten ist das Analogon des Katasters; für den Staatsdienst ist das Schema dieser Kataster. Zweckmäßig ist die Einholung bei dem Gehaltgeber, bei den Besoldungen als Abzug, wobei nur nicht, wie gewöhnlich, vergessen werden darf, daß ein Quittungsstempel mit steigendem Stempelfuß für den Bezug des Gehalts nichts ist als eine doppelte Besteuerung. Kleinere Gehalte sind aus dem obigen Grunde steuerfrei. Indeß muß Ein Punkt besonders hervorgehoben werden.

Der Regel nach wird nämlich gerade bei dieser Steuer übersehen, daß der Gehalt nicht das Rein-, sondern das Roheinkommen des Besoldeten ist, und daß man, um die gerechte Besteuerung zu finden, denjenigen Theil des Gehalts bestimmen muß, der von dem Besoldeten als Ueberschuß erspart werden kann. Erst dieser Theil ist die eigentliche Steuerquelle, und es ist in den meisten Fällen kein Zweifel, daß dieser Theil ein so geringer ist, daß jede Gehaltsbesteuerung dem Betreffenden schwer fällt, wenn man das Obige nicht erwägt. Nimmt man also, wie es namentlich in Oesterreich geschieht, das Hundert des Gehalts als Steuereinheit, und setzt einen Steuerfuß auch nur von einem Proc., so ergibt sich, daß, wenn der Beamte bis 5 Proc. ersparen kann, die Steuer schon 20 Proc. beträgt; bei 5 Proc. des Gehalts ist der gesammte Reinertrag durch die Steuer absorbirt, bei größerm Steuerfuß sogar ein Theil des Roheinkommens. Die Folge ist unmittelbar die Noth des Beamten, mittelbar dagegen die Thatsache, daß tüchtige Leute überhaupt die Laufbahn des Amts verlassen und sich andern Erwerben widmen, da bei zu hoher Besteuerung jeder andere Gehaltgeber den Gehalt steigern muß, während die Amtsgehalte fest sind. Es ist deshalb bei der Festsetzung des Steuerfußes hier die größte Vorsicht anzurathen, da eine zu hohe Steuer dem Staate mit der Zeit seine besten Kräfte entziehen muß.

b) Die Besteuerung des berufsmäßigen Einkommens.

Diese zweite Form entsteht da, wo aus der Verwendung des persönlichen Kapitals ein gewerblicher Erwerb gemacht wird, wie bei Aerzten, Advocaten, Schriftstellern u. s. w. Hier muß an die Stelle der amtlichen Anzeige das Selbstbekenntniß treten, die Schätzung stattfinden und der Steuerfuß auferlegt werden. Auch dieser hat das Hundert zur Einheit und darf dann allerdings 5 und auch mehr Procent enthalten, da die Selbstschätzung das Reineinkommen zum Object hat; doch darf er schon darum nicht zu hoch sein, weil sonst die schließlich uncontrolirbaren Angaben selten richtig ausfallen werden. Es muß dabei Sache der Steuerbehörden sein, die Steuersubjecte selbst aufzufinden.

Theils die Vorstellungen, als ob diese Steuer eine eigentliche Einkommensteuer sei, theils die Unsicherheit über die Gewerbesteuer haben es nun bewirkt, daß die positive Gesetzgebung über dieses Gebiet sehr verschieden und nur dann richtig zu vergleichen ist, wenn man eben die strengen systematischen Begriffe zu Grunde legt.

Bis auf den Begriff des Berufs und die Annahme des persönlichen Kapitals stimmt unsere Auffassung mit der Rau's, II, 171. Pfeiffer verwirrt sich, indem er an die Lohnsteuer denkt, II, 220. Hoffmann und Knies wollen dagegen keine besondere Lohnsteuer, sondern einfach eine Einkommensteuer, womit aber die specielle Frage nicht erschöpft ist. Bestritten im Princip ist nur die Besoldungssteuer, namentlich im Anfange dieses Jahrhunderts. S. die weitläufige Literatur bei Malchus, §. 57; dazu Rau, S. 395. Vielfach ist der Grund der Unsicherheit doch auch in der Gesetzgebung zu suchen.

III. Die verschiedenen positiven Systeme.

Man muß für die Darstellung der verschiedenen positiven Systeme festhalten, daß eine äußerliche Scheidung dieser Steuer wol nur selten stattgefunden hat, sondern daß dieselbe vielmehr allenthalben mit andern Steuerformen verbunden ist. Es bleibt daher nichts übrig, als anzugeben, wo das Princip derselben eben in solchen andern Steuern zur Erscheinung kommt. Hier treten ebendeshalb verschiedene Gruppen auf.

Die erste Gruppe ist diejenige, welche den persönlichen Erwerb als Theil der allgemeinen Einkommensteuer besteuert;

dahin gehören England in seiner Income tax und Preußen in seiner klassificirten Einkommensteuer. Grundlage dafür: Selbstbekenntniß, soweit es sich nicht um Besoldung handelt; Steuerfuß: der allgemeine Einkommensteuerfuß; Erhebung: direct.

Die zweite Gruppe ist diejenige, welche eine selbständige „Personalsteuer" aufstellt neben der Gewerbesteuer; theils, wie Frankreich, ohne Besoldungssteuer, theils in Verbindung mit derselben, wie in Würtemberg, Sachsen, Baiern und Baden.

Die dritte wird von Oesterreich gebildet, wo die Besteuerung des persönlichen Einkommens eine selbständige Klasse der sogenannten Einkommensteuer bildet. Die österreichische Steuer ist ihrem Princip nach ohne Zweifel die rationellste von allen; in ihrem Steuerfuße dagegen ist sie die irrationellste und zugleich höchste in ganz Europa, da zwar das kleine Einkommen (bis 600 Fl.) steuerfrei ist, von da an aber ein progressiver Steuerfuß gilt, der für jedes Tausend um 1 Proc. steigt und von 10000 an wieder bei 10 Proc. stehen bleibt.

Uebersieht man das Einzelne in diesem Steuersysteme, so leidet es kaum einen Zweifel, daß die Gesetzgebungen sich über das eigentliche Steuerobject, den Ertrag aus persönlichem Kapital in seiner Scheidung theils von dem Lohne, theils vom Werthkapital, weder ganz einig noch ganz klar sind, mit Ausnahme der österreichischen, welche wiederum einen ganz unverständigen Steuerfuß hat. Hier ist daher noch ein Gebiet großer und wichtiger Steuerreformen, ebenso wie im Folgenden.

Ueber Englands Income tax vgl. Gneist und Vocke, a. a. O. Uebrigens ist die Gehaltsteuer schon in der Land tax enthalten unter Nr. 4, Gneist, VI, 789. Der französische impôt personnel bei Hock, S. 145, ist eine höchst unklare Verschmelzung von allgemeiner Einkommensteuer, Lohnsteuer und persönlicher Erwerbsteuer, und weder im Princip noch in der Ausführung nachahmenswerth. Die deutschen Erwerbsteuern unterscheiden sich allerdings wesentlich darin, daß sie nach der selbständigen Bestimmung des persönlichen Erwerbes streben, aber sie fallen vielfach in die Lohnsteuer und verlieren damit den richtigen Maßstab für die eigentliche Erwerbsteuer; der progressive Steuerfuß herrscht auch hier mit all seinen Fehlern. Vgl. die Steuergesetze bei Rau, II, §. 395. Die österreichische Steuer bei Chlupp, §. 158 fg. Die neuern Arbeiten von Held und Bergius haben sich mit dem Gegenstand nicht beschäftigt!

In Rußland ist die ganze Steuer noch in der Kopfsteuer enthalten. Diese Steuer wird sich wahrscheinlich in eine Klassensteuer (nach preußischem Muster) verwandeln müssen. In dieser Richtung sind schon von den Landschaften Entwürfe gemacht worden auf Grundlage einer Berufssteueraufnahme.

Dritte Art.

Die Unternehmungssteuer.

I. Begriff und Aufgabe derselben.

Indem wir nun die Unternehmungssteuer theoretisch als die dritte Klasse der Erwerbsteuer hinstellen, ist es nothwendig, dieselbe möglichst bestimmt zu definiren. Wir verstehen unter Unternehmungen alle diejenigen Productionen, welche mit Maschinen arbeiten, nicht für ein örtlich bestimmtes Bedürfniß produciren und daher durch den Credit das Kapital für den Betrieb bilden. Diese Production der Unternehmung erzeugt stets nicht blos ein unsicheres, sondern auch ein stark wechselndes Einkommen, und daher kommt es, daß weder die Quantität der Producte, noch die des Anlage- und Betriebskapitals, noch die des Absatzes immer einen ausreichenden Maßstab für die Besteuerung abgeben; denn es ist sehr wohl möglich, daß bei der größten Production dennoch ein großer Verlust eintreten kann. Es erscheint daher nicht gerecht, dieses ganze Gebiet einfach unter das allgemeine System der Gewerbesteuer einzuziehen, wie es die alten Gewerbesteuergesetze nach französischem Muster gethan; ebenso wenig ist es richtig, bei der allgemeinen Einkommensteuer stehen zu bleiben, wie es andere gethan haben, die sich an die englische Income tax anschließen; denn während nach dem erstern Systeme der Maßstab principiell falsch ist, ist er nach dem zweiten überhaupt verloren. Es ist daher nothwendig, hier ein selbständiges drittes System der Steuer aufzustellen.

In der That sehen wir auch die Gesetzgebungen sich allmählich von der Vorstellung frei machen, daß man Unternehmungen

wie ein Gewerbe messen und besteuern könne. Theils hat man dies durch die Einkommensbesteuerung versucht, theils aber dadurch, daß man eigene Steuerarten für einzelne Arten der Unternehmungen aufgestellt hat (Bergwerks-, Eisenbahnbesteuerung u. a.), theils hat man statt des Unternehmens den Reinertrag zum Steuerobject gemacht, wo er selbständig erscheint, wie bei der Besteuerung der Actiencoupons. Es ist kein Zweifel, daß diese Erscheinungen den Beginn einer neuen Auffassung andeuten; allein eine endgültige Gestalt dürften dieselben dadurch gewinnen, daß man sie auf die festen Kategorien der Kataſtral- und der Selbstbesteuerung zurückführt.

Für die Besteuerungen nämlich unterscheiden sich die Unternehmungen in solche, die einen selbständig erscheinenden Reinertrag haben, solche, bei denen das Anlagekapital ziemlich nachweisbar feststeht, und solche, die sich durch die Natur ihres Betriebs in Kapital und Gewinn eigentlich jeder genauen Messung entziehen. Die ersten werden gebildet durch alle Actiengesellschaften, die zweiten durch alle Industrie- und Handelsunternehmungen, die dritten durch die Geldgeschäfte. Wenn daher auch ein Kataster als Aufzeichnung für alle diese Unternehmen ohnehin selbstverständlich ist, so wird derselbe doch für jede einzelne Art eine ganz andere finanzielle Gestalt haben, und die Selbstbesteuerung naturgemäß eine ganz andere Stellung einnehmen. Und daraus entsteht das, was wir das System der Unternehmungssteuer nennen.

Auch in der Literatur ist die ganze Unternehmungssteuer in der Frage nach der Gewerbesteuer untergegangen; selbst Rau hat sie nicht geschieden; ebenso wenig haben wir dieselbe in unserer ersten Auflage verstanden. Dennoch ist es wol unmöglich, die Nothwendigkeit derselben als einer selbständigen Steuerart zu verkennen. Wir werden aber das positive Recht gleich dem Systeme selbst beifügen, um jedes Misverständniß zu vermeiden.

II. System der Unternehmungssteuer.

Wir theilen demnach die Unternehmungssteuer in drei Klassen, von denen jede ihre eigene Steuereinheit und ihre eigene Steuerbemessung hat.

A. Besteuerung der Actiengesellschaften.

Es ist schon oben bemerkt, daß die Actie sich von der (Staats-) Schuldverschreibung wesentlich scheidet, indem ihr im Coupon ausgedrückter Ertrag von dem Erfolge der Unternehmung selbst abhängt, und daß es daher durchaus falsch wäre, den Coupon einer Actie wie den einer Staatsobligation zu besteuern. Eine Actie ist der Antheil an dem Werth einer Unternehmung, der durch den kapitalisirten Gesammtertrag ausgedrückt wird. Der Coupon ist der von diesem Kapital selbständig geschiedene Reinertrag, als Steuerquelle; die Steuereinheit des letztern ist 100. Der Steuerfuß muß stets gleich dem der allgemeinen Einkommensteuer sein; der progressive Steuerfuß ist grundsätzlich auch hier zu verwerfen. Die Besteuerung geschieht auf Grundlage des Rechenschaftsberichts. Wir sind aber zugleich der Ueberzeugung, daß man einen steuerfreien Couponbetrag setzen muß; wir meinen, daß jeder Coupon, der nicht mehr als 4 Proc. vom Nominalbetrage der Actie trägt, steuerfrei sein soll. Es ist klar, daß bei der Auferlegung einer solchen Steuer für die betreffende Unternehmung jede andere Erwerbsteuer als doppelte Besteuerung einen gründlichen Widerspruch enthält. Wir halten aber endlich dafür, daß auch der Reservefonds besteuert werden sollte, wenn er eine gewisse Höhe erreicht, um die Umgehung der Steuer zu vermeiden. Die Besteuerung des Coupons ist in diesem Sinne die einfachste aller Steuern und erstreckt sich über jedes Unternehmen, das auf Actien betrieben wird. Eine Prioritätsactie dagegen ist kein Antheil an der Unternehmung, sondern eine Partiale eines verzinslichen Darlehns, und ihre Coupons fallen daher unter die Rentensteuer, wenn es eine solche gibt. Was bei den veröffentlichten Rechenschaftsberichten und der Dividende hier noch ein Einbekenntniß bedeuten soll, bleibt gewiß unverständlich; mehr als den ausgewiesenen Reingewinn kann die Gesellschaft nicht bekommen, und weniger darf sie nicht bekommen. Es kann also hier die einfache amtliche Besteuerung allein maßgebend sein.

England hat die Couponsteuer zuerst und in vollkommen klarer Weise in seine Income tax aufgenommen, und zwar neben der Renten- und Besoldungssteuer. Frankreich kennt sie als solche nicht. Es hat dagegen das gänzlich irrationale System einer Stempelabgabe

eingeführt, welche mit 1 Fr. 50 Cent. per 100 Frs. für jede Actie, ohne Rücksicht auf ihren Ertrag, zu zahlen oder in einer Abfindungssumme zu leisten ist. Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 195, 196. Preußen hat keine Couponsteuer, sondern nimmt die Besteuerung derselben in seine klassificirte allgemeine Einkommensteuer auf, während es mit Frankreich dennoch Bergwerke und Bahnen besonders besteuert. Die meisten deutschen Gesetzgebungen haben die Actiengesellschaften einfach unter die Gewerbebesteuerung gestellt und die Besteuerung auf die Grundsätze derselben gerade so zurückgeführt wie die der übrigen Unternehmungen, mit Schätzung und Berechnung, zum Theil sogar wie jedes Compagniegeschäft. Dabei ist dann sehr oft ein progressiver Steuerfuß angewendet, und die Stufenleiter der Eintheilung läßt nichts zu wünschen übrig, als daß sich der Ertrag auch wirklich so verhalte, wie die Gesetzgebung es annimmt. Namentlich hat das Gewerbe- und Personalsteuergesetz in Sachsen vom 24. December 1845 mit den Zusätzen und Aenderungen vom 9. December 1858 die Sache so detaillirt, daß die 36 Klassen, die es aufstellt, jede mit ihrem besondern Steuerfuß (von 6 Sgr. bis 130 Thlr.) den Gedanken nahe legen, daß gar kein Wechsel in der Einnahme mehr stattfindet, weil er praktisch nicht mehr zu verfolgen ist. Es ist nur merkwürdig, daß man nicht das einfachste und natürlichste Mittel einer Besteuerung des Actienvermögens gefunden hat, da der Reinertrag ja doch nur in dem Coupon erscheint. Was man in Oesterreich neben der Couponbesteuerung von 1868 noch mit dem Einbekenntniß will, ist klar genug — nichts als einen höhern Steuernertrag. — Die Besteuerung der Versicherungen durch Stempelung der Policen ist keine Erwerb-, sondern eine Verkehrssteuer.

B. Besteuerung industrieller Unternehmungen.

Je mehr die industrielle Unternehmung sich von dem Gewerbe durch Kapital, oder namentlich durch Anwendung von Maschinen und die daraus entstehende Massenleistung scheidet, desto unthunlicher wird es, den bisherigen Zustand aufrecht zu erhalten, nach welchem die ganze Industrie wie der Handel einfach in der Gewerbesteuer erscheint und mit einem festen Steuerfuße belegt wird, bei dem sogar die Anwendung der Ortsklassen ganz und die der Betriebsklassen wenigstens zum größten Theil verschwindet. Das wird aber auch nicht durch die Verbindung mit dem Einbekenntniß gut gemacht, wie in Oesterreich. Trotzdem sind bisjetzt nur drei Ausnahmen von dieser Regel gemacht, die Besteuerung der Eisenbahnen, der Bergwerke und der Getränkefabrikation, bei

denen die Gewerbesteuer sich absolut unanwendbar erwies. Dennoch würde sich hier aus einer rationellen Verbindung der Katastral- und der Selbstbesteuerung wol ein selbständiges Besteuerungssystem ergeben, dessen Elemente folgende wären.

Jede industrielle und commerzielle Unternehmung muß sich anzeigen wie ein Gewerbe. Es muß dann das Steuerobject durch Angabe des Umfangs der wesentlichen Betriebsmittel — also je nach der Natur des Gewerbes, der Pferdekräfte der Maschinen, der Schiffe, Wagen, Pferde, in der Hauptsache bestimmt, und damit der Steuerkataster festgestellt werden. Dieser Kataster würde dann seinen — sehr mäßigen — Katastralsteuerfuß haben. Das wirkliche Einkommen würde dagegen durch Einbekenntniß anzugeben und dieses Einbekenntniß durch das einzige objective Maß des Wechsels der Production, durch die angegebene Zahl der Arbeiter, motivirt werden. Die Differenz zwischen dem Katastral- und dem unbekannten Einkommen würde dann mit dem Steuerfuße der allgemeinen Einkommensteuer, 3 bis 10 Proc., belegt werden. Die einzige Frage wäre die, ob die bereits bestehenden Besteuerungen einzelner bestimmter Unternehmungen bleiben sollen. Wir glauben nicht; nur muß der Uebergang sowenig störend als möglich gemacht werden; eine besondere Art der Besteuerung ist künftig nicht möglich. Doch müssen die drei Arten, welche bisher eine besondere Besteuerung erfahren haben, hier Platz finden.

a) Die Bergwerke. Die Besteuerung der Bergwerke ist dadurch eigenthümlich, daß sie meistens auf den historischen Formen, den Receß- und Quatembergeldern beruht und deshalb nicht recht die Fähigkeit hat, unter Ablösung dieser Formen zu einer reinen Unternehmungssteuer zu werden. Wird sie das, so wird allerdings eine doppelte Steuereinheit und ein doppelter Steuerfuß eintreten, jedoch dies letztere stets unter der Voraussetzung, daß diese Bergwerke nicht durch Actiengesellschaften betrieben werden. Die Katastralsteuer beruht dann, gleichgültig gegen den Namen, auf der Zahl der Grubenmaße, die mit einem sehr niedrigen Fuße zu belegen sind; die Einkommensteuer dagegen auf dem Quantum der Producte, wobei der Centner Rohproduct die Einheit und ein Procentsatz seines Marktpreises den Steuerfuß bildet. Die Besteuerung der Grubenmaße muß auch bei der Actiengesellschaft bleiben, weil dieselben nicht in der Dividende erscheinen.

b) Eisenbahnen. Die Eisenbahnen sind so große Unternehmungen, daß bei ihnen eine ganze Reihe von Steuern eintreffen, die nicht eine eigentliche Besteuerung der Eisenbahnen enthalten, und die man daher streng von den letztern trennen muß. Dahin gehören Grundsteuer, Haussteuer, die Anwendung der Stempel, Gehaltsteuer und vielfach auch Verzehrungssteuer. Scheidet man alle diese Verhältnisse aus, so ist die Eisenbahnsteuer diejenige, deren Object die Eisenbahnunternehmung als solche, deren Quelle der Reinertrag aus derselben, deren Einheit daher die Actie mit ihrer Dividende und deren Fuß der Einkommensteuerfuß in seiner Anwendung auf den Coupon ist. Die rationelle Besteuerung der Bahnen ist daher in ganz einfacher Weise die Besteuerung der Actiencoupons auf Grundlage des Rechenschaftsberichts mit einem als steuerfrei anerkannten Zinsminimum. Wir müssen dafür halten, daß nur die Neuheit der Sache hier Unsicherheit hat entstehen lassen können, während sie sonst die einfachste Steuer ist, die man kennt und bei richtigem Steuerfuß gar nicht falsch angelegt werden kann. Die Befreiung von der Steuer für neue Bahnen ist eine reine Verwaltungsmaßregel und gehört überhaupt nicht der Finanzwissenschaft.

c) Geldgeschäfte. Während die Eisenbahnen eine eigene Besteuerung gefunden haben, da man sie nicht füglich unter die Gewerbe stellen konnte, sind die Geldgeschäfte aller Art seit dem Auftreten der französischen Gewerbesteuer fast allenthalben unter die letztern subsumirt, bilden eine eigene Klasse und haben einen eigenen Steuerfuß, obgleich schon von Anfang an diese Gleichstellung der großen Geldunternehmungen mit dem Gewerbe als eine nicht geringe Unzukömmlichkeit gefühlt ward. Es ist nun klar, daß hier durchaus andere Verhältnisse vorliegen als bei den blos gewerblichen Unternehmungen. Zuerst müssen als steuerfrei diejenigen ausgeschieden werden, welche einen wesentlich socialen Zweck in der Sorge für die Kapitalbildung der Nichtbesitzenden haben, freilich nur dann, wenn sie selbst nicht als Actiengesellschaften dem Privaterwerb dienen. Daher der Grundsatz, daß alle Sparkassen und alle gegenseitigen Gesellschaften steuerfrei sein sollen. Sind solche Geldunternehmungen zweitens Actiengesellschaften, so fallen sie einfach unter die Grundsätze der Besteuerung der letztern. Die Privatgeldgeschäfte, Bankhäuser u. s. w. lassen

endlich drittens gar keine objective Messung zu, sondern hier muß die controlirte Selbstschätzung mit dem allgemeinen Einkommensteuerfuße genügen.

d) Die letzte Art ist endlich die der Unternehmungen, welche Getränke oder Zucker als Verzehrungsgegenstände produciren. Die Besteuerung dieser Fabrikation hat eben dadurch einen ganz andern Charakter als die jeder andern Unternehmung; ihre Steuerquelle ist nicht der Ertrag der Unternehmer, gleichviel ob Einzelner oder Actiengesellschaften, sondern sie sind eine andere Form der Verzehrungssteuer, welche die Gewerbe- oder Unternehmungssteuer in sich aufnimmt. Hier treten daher ganz andere Gesichtspunkte ein, und man muß diese Steuer nicht als eigene directe, sondern nur als die directe Form der indirecten Steuer betrachten und danach Steuereinheit und Steuerfuß bemessen.

Die Besteuerung der Bergwerke hat drei wesentlich verschiedene Systeme. Das englische besteuert die Bergwerke mit der Einkommensteuer, ohne bestimmtes gesetzliches Steuermaß. Das französische beruht nach dem Gesetz vom 21. April 1810 auf dem an sich ganz rationellen Unterschiede des droit fixe — der alten deutschen Maßengebühr — und des droit variable, der eigentlichen Erwerbsteuer mit 5 Proc. von dem durch eine Commission bestimmten Jahresertrage. Hock, a. a. O., S. 158. Die deutsche Bergwerksbesteuerung hat auch viele Elemente der alten Besteuerung in manchen Staaten erhalten.

Bei dem Bergbaue muß man vor allen Dingen über die betreffenden Ausdrücke einig sein. Ursprünglich faßte man alle Rechte des Staats auf den Bergbau unter dem Ausdrucke Bergregal zusammen, ohne Rücksicht auf die administrativen und die finanziellen Seiten desselben. In der neuern Zeit hat man (Rau, §. 172) die Berghoheit als das Oberaufsichtsrecht des Staats, das beim Bergbau wie bei jedem andern Privatunternehmen im Wesen des Staats liegt, vom Bergregal geschieden und dieses als „die Befugniß der Regierung, aus der bergmännischen Gewinnung eine Einnahme zu beziehen, sei es durch eigene Betreibung oder durch Abgabe von Privatbergwerken" bezeichnet. (Rau, a. a. O.). Es ist klar, daß es zur Gewinnung einer Einnahme aus eigenen Bergwerken keines Regals bedarf, und zweitens, daß Einnahmen, die aus den Abgaben hervorgehen, hier so wenig als anderswo der Regalität, sondern dem Steuerwesen angehören. Der Bergbau ist nur insoweit ein Regal, als sich der Staat von den Producten des Bergbaus einzelne vorbehält, wie namentlich das Salz beim Salzmonopol und zuweilen die edeln Metalle, wie nach dem österreichischen Berggesetz vom 23. Mai

1854 (bis 1856), unter gewissen Bedingungen, was auf der Ansicht beruht (Justi, „Staatswirthschaft", I, 246), daß der Staat Gold- und Silberbergwerke auch mit Verlust betreiben müsse. Die Lehre vom Bergbau gehört daher den Kameralwissenschaften; die Besteuerung des Bergbaus bildet dagegen eine besondere Form der Gewerbesteuer. Was die Besteuerung betrifft, so vgl. über das System derselben in Oesterreich Konopaseck und Mor, a. a. O., Kap. III, §. 26 fg., mit dem Unterschiede der Besteuerung der Grubenmaße und der Freischürfe. Für Frankreich vgl. von Hock, S. 158 fg. Vgl. Stein, „Lehrbuch der Volkswirthschaft", S. 189. Ueber die Ueberlassung ins Privateigenthum vgl. Malchus, I, 88, und Jakob, §. 357.

Das System der Besteuerung des Bergbaus, wie es gegenwärtig gilt, hat durch jene Verbindung mit der Regalität ein besonderes Interesse, indem es dadurch zum Theil mit den frühern Rechtsanschauungen zusammenhängt. Man kann alle frühern Bergwerksabgaben in drei Gruppen theilen. Die erste Gruppe bestand in den Abgaben für die Verleihung des Rechts auf den Bergbau, also als der Ersatz für die Hingabe des Regals an die Bergwerksunternehmung (Receßgeld). Dabei war die Steuereinheit das Maß der benutzten Fläche; dahin gehören auch die frühern Berglehns- und Bergkameraltaxen in Oesterreich (Dessary, S. 70) und die Maßengebühr (S. 58). Die zweite Gruppe bestand in der Erwerbssteuer, die durch die Zehnten und die Bergfrohne aufgelegt und theils in Natur, theils in Geld erhoben wurde. Die dritte endlich bildeten die Abgaben, welche für die Ausübung der Staatsaufsicht gegeben wurden und den Charakter von Gebühren hatten und zwar theils als jährliche feste Abgabe (Quatembergeld), theils in einzelnen vielnamigen Gebühren. Dieses höchst verwickelte und zum großen Theil ganz irrationale System ward nun durch das französische Gesetz vom 21. April 1810 (später mehrfach modificirt) aufgehoben. Die Reste der Regalität fielen hier fort; Frankreich setzte das Bergwerk einfach als eine bestimmte Art von Unternehmungen fest und bestimmte, daß die Besteuerung jetzt eine doppelte sein solle: die rédevance fixe, wobei die Fläche als Object und der Quadratkilometer als Einheit gilt, und die rédevance proportionale, bei welcher der Reinertrag Object und 5 Proc. der Steuerfuß ist. Dieses an sich einfache System ist noch nicht zur völligen Herrschaft außerhalb Frankreichs gelangt, und daher hatte das ganze Bergwesen in Beziehung auf Finanzwirthschaft und Verwaltung eine ganz verschiedene Stellung. In Frankreich und Belgien geht man davon aus, daß der Bergbau keine Einkommensquelle für den Staat bilden solle, sondern daß derselbe lieber noch Zuschuß geben müsse, um ihn zu heben (in Frankreich, namentlich von 1837—49, durchschnittlich jährlich 320672 Frs., in Belgien 104420 Frs.). In andern Staaten sucht die Besteuerung noch immer ein Einkommen daraus zu ziehen. Vortreffliche Beleuchtung

der ganzen Frage namentlich bei Carnall, „Die Bergwerke in Preußen und ihre Besteuerung“ (1850).

In neuester Zeit hat Preußen alle diese alten Bestimmungen durch eine Reihe von Gesetzen aufgehoben, welche mit dem Gesetz vom 12. Mai 1851 beginnen; aber erst das Gesetz vom 20. October 1862 hat die Steuer in der Art festgestellt, daß außer der Aufsichtsabgabe 3 Proc. des Bruttoertrags gezahlt werden sollen, was seit 1865 auf 1 Proc. herabgesetzt ist. Rönne, „Staats-Recht“, II, §. 532. Die österreichische Bergwerkssteuer ist durch das Einkommensteuergesetz von 1849 auf 5 Proc. des Reinertrags bestimmt, wobei die Bergfrohne, wo sie noch besteht, eingerechnet werden darf. Vgl. Chlupp, a. a. O., §. 133.

In Rußland sind zwei verschiedene Bergwerkssteuern: 1) Kupfer- und Eisensteuer, 2) Goldsteuer. Die Silberbergwerke geben dem Budget keine Einnahme, weil sie alle dem Staate als Domäne angehören. Die erste ist zweifach: a) eine fixe, für jedes Bergwerk (jedes offen), b) proportionell der Production. Sie ist im allgemeinen sehr gering. Die Goldsteuer ist auch zweifach: a) nach dem Raume der Gruben, die eine bestimmte Steuer (Patentsteuer) bezahlen; b) nach der Masse der Ausbeute, die verhältnißmäßig besteuert wird. Die Bergwerkssteuern geben dem Staate bis 3 Mill. Rubel; der bedeutendste Theil dieser Summe wird für Goldausbeute bezahlt.

Was die Besteuerung der Bahnen betrifft, so ist dieselbe die ungleichmäßigste und zum Theil irrationellste in ganz Europa. Zunächst haben die meisten Gesetzgebungen sich nicht begnügt, die Unternehmungen der Eisenbahnen vermöge der Couponsteuer als Erwerbsgesellschaft zu besteuern, sondern sie haben neben derselben zugleich eine Besteuerung des Verkehrs durch Auflage einer Steuer auf die Fahrkarte eingeführt. So England mit einem jährlichen Ertrage von 100000 Pfd. St. Gneist, „Englisches Verfassungsrecht“, II, 811. Die Eisenbahnbesteuerung in Frankreich hat den unglückseligen Gedanken durchgeführt, den Transport für Personenverkehr dem Fuhrwesen gleichzustellen; sie müssen die Zahl ihrer Wagen anzeigen und zahlen die Gebühr für Personen- und Waarenverkehr alle zehn Tage; die nähern Bedingungen sind in den Cahiers de Charges als Theil der Concession aufgeführt. Vgl. Hock, S. 417. Preußen hat sich von dieser Steuer zwar freigehalten, dagegen aber, statt die Coupons zu besteuern, den Reinertrag bis einschließlich 4 Proc. des Actienkapitals mit $2^1/_2$ Proc. besteuert, Gesetz vom 30. Mai 1853. Rönne, „Staats-Recht“, II, §. 531. Sachsen hat bei seinen Staatsbahnen keine Steuer. Warum nicht wenigstens als durchlaufende Post? Baiern hat eine niedere directe Steuer; Baden und Würtemberg haben gar keine Erwerbsteuer, sondern blos Gemeindesteuern. Oesterreich hat dagegen seine Bahnen mit allen Arten von Steuern belastet, sodaß diese Steuersummen bei einigen über 40 Proc. des

Reinertrags ausmacht! Daneben haben die Bahnen noch an die großen Gemeinden, die sie berühren, Communalsteuern zu tragen — Lasten, welche den Aufschwung des Bahnwesens ernstlich gefährden. Rußland hat gar keine Eisenbahnsteuer. Es leuchtet ein, daß die Fahrkartenbesteuerung neben der Couponsteuer gar keine rationelle Begründung haben kann. — Die Geldgeschäfte und Handelsunternehmungen stehen, außer in England, wo sie unter die Income tax fallen, in Frankreich und Deutschland meist in der letzten Klasse der Gewerbesteuer, mit mehrern Abtheilungen. Vgl. für Preußen Rönne, „Staats-Recht“, II, 530; doch sind sie noch der klassificirten Einkommensteuer unterworfen; dem Wesen nach ähnlich in Oesterreich, wo sie mit festem Steuerbetrage stehen, durch die Einkommensteuer von 1849 aber der Selbstschätzung zugleich unterzogen worden. Bei Bankiers tritt Abschätzung ein.

Vierte Art.

Die Verkehrssteuer. (Stempelsteuer.)

1. Begriff der Verkehrssteuer. Der Gebühren- und der Steuerstempel und ihr wesentlicher Unterschied.

Während nun die Erwerbsteuer zu ihrem Steuerobject die Production einer Unternehmung als Ganzes im Auge hat, entsteht da, wo ein einzelnes Verkehrsgeschäft zum Steuerobject gemacht wird, die Verkehrssteuer oder Besteuerung des in dem Einzelgeschäft liegenden Erwerbes, und diese Steuer heißt auch, vermöge der Hauptform, in der sie erhoben wird, die Stempelsteuer.

Die geschichtliche Entwickelung hat es nun mit sich gebracht, theils daß eben durch die Anwendung des Stempels dies ganze Gebiet durchaus unklar, theils daß durch die Leichtigkeit der Besteuerung dasselbe vielfach ganz irrationell geworden ist. Es ist daher durchaus nothwendig, sich zuerst über das Wesen des Stempels und der Gebühr, dann über das der Verkehrssteuer im allgemeinen einig zu werden, ehe man auf das Einzelne eingehen kann.

Daß der Stempel keine Steuer ist, ist klar. Er ist nichts

als eine höchst einfache Erhebungsform für dieselbe. Diese Erhebungsform ist aber so praktisch, klar und billig, daß man sie gern anwendet, wo sie nur möglich ist, also nicht blos bei gewissen Steuern, sondern auch bei Gebühren. Man spricht daher ebenso wohl von Stempelgebühren als von Stempeltaxen und Stempelsteuern. Daß aber dieselben bei stets gleicher Form und oft bei gleichem Betrage dennoch wesentlich verschieden sein und auf ganz verschiedenen Grundsätzen beruhen müssen, leuchtet ein. Die Grundlagen aber, auf denen diese Unterschiede beruhen, sind folgende.

Zuerst muß man natürlich Gebühr und Steuer, und mithin den Gebühren- und den Steuerstempel streng scheiden, mögen beide in der positiven Gesetzgebung auch noch so sehr verschmolzen sein, da sie in der That nichts miteinander gemein haben als die Erhebungsform durch den Stempel. Das charakteristische Merkmal der Unterscheidung ist die Beziehung der Höhe des Stempels auf den Werth, den das gestempelte Document für den Betheiligten hat. Jeder Stempel ist ein Gebührenstempel, wenn er ohne Beziehung auf diesen Werth gefordert wird und daher für alle betreffenden Documente gleich ist. Jeder Stempel ist ein Steuerstempel, wenn er nach dem Werthe des Documents steigt oder fällt. Auch diese Unterscheidung ist sehr einfach und theoretisch sehr leicht durchzuführen.

Allein in der Praxis der Finanzen gestaltet sich dies allerdings anders. Es ist klar, daß schon nach der obigen Definition factisch die Grenze schwer festzuhalten ist. Principiell jedoch sollte der Steuerstempel nur da auferlegt werden, wo in dem Verkehrsact, der einen solchen Stempel fordert, wirklich ein besonderes, von der Erwerbsteuer nicht schon getroffenes Einkommen oder Steuerquelle angenommen werden kann. Allein das Bedürfniß der Finanzen, die Leichtigkeit und die Bedeutung der Einnahmequelle durch die Verpflichtung zur Stempelung erkennend, hielten sich keineswegs an diesen Grundsatz. Man schrieb vielmehr, und zwar eigentlich ohne alles Princip, eine Besteuerung auch da durch die Stempelpflicht vor, wo es sich in der That weder um eine Gebühr noch auch um eine Steuer handeln sollte, wie z. B. bei Ausstellung von Privatzeugnissen, von Privatquittungen, bei Producirung von Privaturkunden im gerichtlichen Verfahren und andern

ebenso wenig begründeten Fällen. Es ist daher die erwähnte Vermischung der Gebühren- und des Steuerstempelwesens nicht etwa eine theoretische, sondern sie entspricht vielmehr dem *irrationellen Zustande der Stempelgesetzgebung* fast in ganz Europa, und es ist im höchsten Grade schwierig, hier zu einem definitiven Resultat zu gelangen. Will man aber das — und es ist wol sehr nothwendig, daß es geschehe — so muß man jetzt die *drei* großen Kategorien des Stempels feststellen, und nur nach diesen über denselben urtheilen. Wir nennen sie den *Gebührenstempel*, der überhaupt keine Steuer ist, den rein *finanziellen* Stempel, der eine Steuer auferlegt, ohne eine Steuerquelle zu suchen oder auch nur vorzugeben, und den eigentlichen *Verkehrsstempel*, der wirklich eine *Verkehrsbesteuerung* enthält, deren Object der einzelne Verkehrsact, deren Steuerquelle der dabei angenommene Verdienst, deren Steuereinheit eine Decimalsumme und deren Steuerfuß der geforderte Stempel ist. Erst dann wird man zu dem Resultate gelangen, daß der erste als Gebühr beinahe immer, der zweite niemals, und der dritte nur durch seinen möglichst niedrigen und rationell vertheilten Betrag vertheidigt werden kann. Die *völlige* Vermischung des Gebühren-, des finanziellen und des Verkehrsstempels *in allen* Gesetzgebungen Europas machen aber ein Urtheil über dieses ganze Gebiet höchst schwierig, die Stempelbesteuerung zu dem irrationellsten Theile des Steuerwesens, und lassen mit aller Bestimmtheit sagen, daß wir hier kaum zur Klarheit kommen werden, bis wenigstens das *Gebühren- und das Steuerstempelwesen in zwei selbständigen Gesetzen* geordnet sein werden. Bis dahin wird die alte Verwirrung in den Worten, der Sache und der Gesetzgebung *nicht* bewältigt werden.

Einen Versuch, dafür die ersten Elemente zu bieten, mag das Folgende geben.

Es ist von dem obigen Standpunkte aus wol nicht gut thunlich, in eine eigentliche Kritik der Gesetzgebungen oder der Theorien einzugehen, solange die Unterscheidung zwischen Gebühren- und Steuerstempel nicht feststeht. Die angeführten Gründe haben die Vermischung der Namen und der gesetzlichen Bestimmungen so allgemein gemacht, daß man deutlich sieht, wie die Theorie an dem positiven Rechte verzweifelt ist, und sich weder in den Definitionen noch in der Moti-

virung zurechtfindet, was allerdings bei dem absoluten Unterschiede beider Gebiete und der absoluten Gleichheit in Namen und Erhebungsform sehr erklärlich ist. Wir begnügen uns deshalb, die vorliegenden Verhältnisse einfach und klar zu charakterisiren.

Die positive Gesetzgebung zunächst macht sich die Sache sehr leicht, indem sie ohne alle Unterscheidung von Gebühr und Steuer einfach die Vorschriften über den Gebrauch, die Höhe und das Recht der Stempel aufstellt. Die gewöhnliche Bezeichnung ist die der Stempelsteuer (Preußen), Taxen (Baiern), Stempelgebühren (Oesterreich), Droits d'enregistrement und de timbre (Frankreich), Stamps und Duties (England). In diesen verschiedenen Gesetzgebungen sind keineswegs. blos reine Verkehrssteuern, sondern theils Gebühren — wol in allen Staaten — theils auch Verbrauchssteuern, namentlich bei Zeitungen, theils aber auch, wie in England, Aufnahmegebühren bei gewissen Gewerben (Hübner, a. a. O., S. 24) enthalten. Es ist daher unmöglich, eine einheitliche Darstellung in den Gegenstand hineinzubringen, wenn man sich an die gesetzlichen Ausdrücke halten will. Was die Theorie betrifft, so müssen wir hier Jakob erwähnen, der allerdings schon den Stempel als einfache „Erhebungsform der Abgaben" erkennt, und zugleich ganz richtig unterscheidet zwischen der Anwendung des Stempels zur Erhebung von „Beiträgen zur Vergütung gerichtlicher Handlungen" (er meint Gerichtsgebühren) und „der Consumtionssteuer für Spielbanken, Würfel, goldene und silberne Geräthe (hier verwechselt er die Gebühr mit der Steuer), Zeitungsblätter u. s. w.". Allein er macht das Ganze in zehn Zeilen ab, II, §. 1254. Die folgenden, wie Lotz, III, 330 fg., Malchus, 301, und selbst Hoffmann, S. 413 fg., haben den Gedanken eines Steuerstempels gänzlich verloren; ebenso Rau, I, §. 231, und in neuester Zeit Umpfenbach, „Finanzwissenschaft", I, §. 26—39, der nur von Gebühren spricht. Am bequemsten macht es sich Pfeiffer, der so gut als gar nicht von der Sache redet. Bergius wirft ziemlich alles in aller Kürze durcheinander, §. 49; Held ist wol nicht zu der Frage gelangt, ob die Millionen verschlingenden Stempellasten überhaupt mit dem „Einkommen" etwas zu thun haben. Selbst Hock hat sich in seinen „Abgaben und Schulden" von der herrschenden Vorstellung, daß der Stempel nur für Gebühren da sei, nicht losmachen können. Die Darstellung Vocke's in seinen „Britische Steuern" hat zuerst die „Verkehrssteuern" als theoretische Kategorie in die positive Bearbeitung aufgenommen. Die bedeutendste Arbeit ist ohne Zweifel die von W. Besobrasof, „Impôts sur les Actes" („Mém. de l'Acad. de Pétersbourg", T. X, n. 14 u. XI, n. 8), der den Gedanken, die Steuer in den Begriff des Stempels aufzunehmen, sehr gründlich durchführt. Der zweite Aufsatz ist eine lichtvolle Darstellung der russischen Verkehrssteuern.

II. System.

(Urkunden-, Documenten- und Privatverkehrs-Stempel.)

Obgleich wir nun auf das bestimmteste den Gebühren- von dem Steuerstempel scheiden, ist es dennoch nach dem gegenwärtigen Zustande von Gesetzgebung und Theorie nothwendig, das ganze Stempelsystem zusammenzustellen, um in demselben das System der Verkehrsteuer wieder scheiden zu können. Dies geschieht nun in der Weise, daß wir die Kategorien des Objects, der Einheit, des Fußes und der Erhebung wieder selbständig für jede Art behandeln.

Wir werden nun einfach scheiden. Dasjenige, was dem Gebührenstempel unterworfen ist, umfassen wir mit dem Begriffe der Urkunde; dasjenige dagegen, was dem Steuerstempel unterliegt, scheidet sich in die drei Arten der wirthschaftlichen Verkehrsdocumente, die Quittungen, die Uebertragungen und die Wechsel. Der rein finanzielle Stempel bezieht sich auf die persönlichen Verkehrsacte. Solange man daher noch von der Stempelsteuer in der bisherigen Form ohne weitere Unterscheidung redet, hat man drei Arten der Stempelsteuer; hat man dagegen den Steuerstempel vom Gebührenstempel getrennt, so wird man von einem System des Urkundenstempels, einem System des Documentenstempels und einem System des Privatverkehrsstempels reden. Da aber den Gesetzgebungen gar kein Princip zum Grunde liegt, so muß man sich begnügen, mit den obigen Kategorien die — ganz zufällig, oft nur nach dem Alphabet zusammengestellten Tarife so weit thunlich zu erläutern.

A. Gebührenstempel. Das Object des Gebührenstempels ist jede Urkunde, insofern sie nicht einen Erwerb oder Uebergang von Werthen enthält, soweit sie eben der Stempelung unterworfen ist. Hier nun können zwei Principien stattfinden. Man kann erstlich den Grundsatz gesetzlich durchführen, daß gewisse Urkunden überhaupt der Gebühr unterworfen sein sollen, rein amtliche Documente, namentlich gerichtliche Acte, Eingaben, Bestallungen, amtliche Bestätigungen (z. B. Grundbuchsauszüge u. a.), Scheine, Zeugnisse u. a. m. Man kann aber auch als Grundsatz die Gebührenpflicht als Regel auf den Fall beschränken, wo solche

Urkunden als Beilagen für gerichtliche oder verwaltungsrechtliche Eingaben (bei Proceßführung, Beschwerden, Bitten, Petitionen u. s. w.) auftreten. Das gebührenpflichtige Object ist dabei in der Regel die Urkunde als solche. Der Grund der Gebühr liegt nur bei der ersten Art in der amtlichen Leistung oder Thätigkeit, bei der zweiten hat offenbar die Gebührenpflicht schon gar keinen Grund als den Wunsch der Finanzen, Einnahmen zu machen. Unter allen Umständen muß die Höhe der Gebühr, der Stempelbetrag, ein möglichst niedriger sein, und zugleich ein möglichst gleichförmiger. Leider ist das fast in keinem Theile des Gebührenstempelwesens der Fall; man denke nur an die gerichtlichen Eingaben! Die Erhebung durch das Aufkleben der Stempelmarke ist die einzig rationelle. Von einer Steuer als Stempelsteuer ist hier überhaupt keine Rede, obgleich, wie gesagt, diese Gebührenstempel mit dem Steuerstempel in allen Gesetzgebungen ununterschieden verbunden sind.

B. Die eigentliche Verkehrssteuer und der Steuerstempel. Erst bei dem Steuerstempel beginnen nun die Grundbegriffe der Besteuerung maßgebend zu werden; man kann unbedenklich hier einen allgemeinen Theil von dem besondern, der das eigentliche System enthält, unterscheiden.

Das Steuerobject des Steuerstempels ist das Verkehrsdocument. Die Steuerquelle beruht auf der Annahme, daß bei jedem Verkehrsacte irgendein besonderer Erwerb vom Käufer oder vom Verkäufer gemacht wird, der eine Steuer zuläßt.

Die Steuereinheit ist für alle Verkehrssteuer stets eine Geldeinheit, naturgemäß eine Decimalstelle (100). Der Steuerfuß ist dem entsprechend ein Procentsatz. Die Steuerumlage muß ihrerseits in dem Moment geschehen, in welchem der Werth von einem Inhaber auf den andern übergeht. Diesen Moment bezeichnet die Uebergabe des Werthdocuments. Die Steuerumlage muß daher sich an das Werthdocument anschließen. Daraus ergibt sich, daß da, wo ein bestimmtes Maß dieses Werthes nicht ausgedrückt ist, das Maß des Werthdocuments — die Größe des Papiers — an die Stelle des erstern in seiner Decimaleinheit treten, oder die Flächeneinheit des Papiers (Quadratzoll) die Steuereinheit und die Besteuerung dieser Einheit den Steuerfuß bilden muß. Es folgt ferner aus dieser Besonderheit der Verkehrssteuer, daß die

Steuererhebung sich nach dieser Natur des Steuerobjects richten und sich an das Werthdocument unmittelbar anschließen muß. Die Form, in der das geschieht, ist der Stempel. Daher hat die Verkehrssteuer auch nach dieser ihrer Form den Namen der Stempelsteuer bekommen. Es folgt endlich, daß die Formen, in denen Werthgeschäfte gemacht werden, die Grundlage der Arten der Besteuerung sind, während die verschiedene Höhe des Steuerfußes wieder auf dem nach der Natur des betreffenden Geschäfts wahrscheinlichen Gewinn beruht. Daraus ergeben sich die Arten des Verkehrsstempels.

1) Die Quittungssteuer und der Quittungsstempel hat seinem Begriffe nach zum Object jede Quittung für irgendeine geschehene Zahlung. Seine Einheit ist das Quittungsdocument als solches, also ohne Unterschied des Betrags; doch fordert schon die einfachste Betrachtung, daß gewisse kleine Summen von ihr frei sein müssen, weil auch der kleinste Stempel den Verkehr beeinträchtigen würde. Der Quittungsstempel ist nun eine Abgabe, welche den Uebergang von dem Gebühren- zum Steuerstempel bildet, indem er die Form und den Steuerfuß des erstern und das Princip des letztern hat. Es ist gleich für jede Quittung, soll aber eine Verkehrssteuer auf das gezahlte Geld sein. Es ist daher für diese Steuer gar kein rationeller Grund zu finden, da Quittungen dem gewerblichen Verkehre angehören und ein Theil des Preises der Producte sind, die gewerbliche Production aber ohnehin durch die Erwerbsteuer besteuert ist. Die Quittungssteuer wirkt daher genau wie eine Erhöhung der Erwerbsteuer, aber weit irrationeller, da es gar kein Mittel gibt, sie bei Baarzahlung einzuholen, und mindestens drei Viertel aller Quittungen ungestempelt bleiben. Die Quittungssteuer erscheint daher nur als eine einfache und einträgliche Einnahme der Finanzen, kann praktisch nur bei sehr geringem Betrage und möglichster Leichtigkeit der Erhebung durchgeführt und sollte stets als Ausnahme behandelt werden.

2) Die Besteuerung der Actien- und Antheilsdocumente durch den (Actien-) Stempel ist in der That nichts als eine andere Form der Quittungssteuer, da dieselbe sich an die Uebergabe der Actien gegen Zahlung des Actienbetrags anschließt. Der Actienstempel wirkt daher als eine Erhöhung des Emissionscurses, und seine Steuerquelle kann höchstens als die sehr ungewisse — die

Wahrscheinlichkeit eines Gewinns durch Steigen des letztern aufgefaßt werden. Steuerobject ist das Stück; meist ist auch das Stück, ohne Rücksicht auf seinen nominellen oder wirklichen Werth, zugleich Steuereinheit. Steuerfuß ist meist ein bestimmter Betrag; die Steuererhebung kann aber entweder durch Aufkleben der Marke auf jedes Stück, oder durch Zahlung der betreffenden Gesammtsumme vor Ausgabe der Stücke geschehen. Ein ausreichend rationeller Grund ist für diese Steuer deshalb nicht vorhanden, weil die Besteuerung des wirklich eintretenden Gewinns eben durch die Erwerbsteuer des Unternehmens stattfindet, während gar kein Grund dafür vorhanden ist, wenn die Unternehmung gewinnlos bleibt.

3) Die Uebertragungssteuer hat zu ihrem Object ein unbewegliches Gut in dem Augenblicke, wo es Gegenstand des Verkehrs wird. Dies kann wieder in dreifacher Form der Fall sein. Es kann das Immobile durch Kauf, oder durch Schenkung übergehen, oder es kann durch Erbrecht erworben werden. Um aber für diese drei Formen zu einem Resultat zu gelangen, muß man zuerst eine gemeinsame Unterscheidung aufstellen und dann die drei Fälle für sich bestimmen.

Gemeinsam für alle drei Fälle ist nämlich vor allem der Grundsatz, daß jede Uebertragung eines unbeweglichen Eigenthums erst dann als zu Recht gültig sein soll, wenn dieselbe vermöge der Einverleibung in die öffentlichen Bücher vollzogen wird, gleichviel ob dies durch Kauf, Erbrecht oder Schenkung geschieht. Jede solche Uebertragung enthält und fordert daher eine specielle Thätigkeit der Grundbuchführung und es folgt, daß dieselbe daher auch mit einer Gebühr für diese Eintragung belastet werden muß. Andererseits ist jede solche Uebertragung zugleich ein Geschäft, und muß als Geschäft besteuert werden. Es ergibt sich, daß die Documente, durch welche der Erwerb vollzogen wird, demgemäß stets zwei Arten von Abgaben unterliegen, der Gebühr und der Steuer: und zwar nicht blos ohne Rücksicht auf die drei erwähnten Arten, sondern auch ohne wesentlichen Unterschied, ob es sich um das Gut selbst oder blos um seinen Werth handelt. Das sind die gemeinsamen Grundlagen. Aus ihnen geht hervor, zuerst, daß die Gebühr für alle derartigen Geschäfte wesentlich gleich sein muß, ohne Unterschied der Art des Erwerbes und der Größe des

erworbenen Gutes; dann aber, daß die Verkehrssteuer, die neben der Gebühr eintritt, im Gegentheil eine sehr verschiedene in Betrag und Steuerfuß sein wird, je nach dem es sich um die eine oder die andere Art des Erwerbes handelt. Aus dem Zusammenwirken dieser beiden Gesichtspunkte hat sich eine neue Art von Steuer gebildet, die freilich in den verschiedenen Ländern sehr verschieden ist, aber doch im wesentlichen auf gleichen Grundlagen beruht. Wir führen jetzt die Elemente dieses Systems hier auf; sie bilden die Basis der — allerdings schwierigen — Vergleichung des positiven Rechts dieses Theiles der Verkehrssteuer.

a) Die Uebertragung eines unbeweglichen Gutes unter Lebenden wird als Erwerb eines Werthes anerkannt und daher neben der Eintragungsgebühr besteuert. Steuereinheit ist eine Decimalstelle des Werthes, am einfachsten bei Schulddocumenten. Steuerfuß ist ein Procentsatz; die Steuerhebung aber geschieht, da die Steuerbeträge meist zu hoch sind, statt des Stempels durch directe Zahlung.

b) Die Uebertragung von Todes wegen durch Erbrecht hat dagegen für die Steuer einen andern Charakter, während sie für die Gebühr dieselbe ist. Der Erwerb durch Erbrecht erscheint als ein Gewinn, der keine Gegenleistung fordert, und daher eine um so viel größere Steuerkraft besitzt, je entfernter der Empfangende dem Gebenden verwandt ist; dabei sollte wenigstens das Vermächtniß höher besteuert werden als die Erbschaft, weil die letztere doch auch Haftungen und Verbindlichkeiten des Erben enthält. Diese Steuer ist die sogenannte Erbschaftssteuer, entstanden aus der alten gabella hereditaria, aber mit dem 19. Jahrhundert zu einem organischen Theil des Steuersystems geworden. Aus ihr hat sich die folgende Steuer gebildet.

c) Wo nämlich eine Körperschaft ein Gut erwirbt, fällt die Erbschaftssteuer weg, weil dieselbe nicht stirbt. Die Güter der „Todten Hand" werden daher eine Befreiung von der Erbschaftssteuer genießen, die jedes andere Gut trifft. Daraus hat sich denn eine Steuerform gebildet, welche den Steuerbetrag der Erbschaftssteuer vertritt, das „Aequivalent" derselben, auch das „Gebührenäquivalent" (Oesterreich) genannt, weil ja auch keine neuen Uebertragungsgebühren gerechnet werden, denen die Zeit der durchschnittlichen Lebensdauer des Einzelnen zu Grunde gelegt wird.

Auf diese Weise hat die Uebertragungssteuer drei Steuerfuße bei einer Steuereinheit; aber ihr Object ist stets ein bestimmtes nachweisbares Gut; anders ist es in der folgenden Art.

4) Die Vertragssteuer tritt da ein, wo ein Vertrag eine dauernde gegenseitige Leistung enthält und in einem Document vollzogen wird. Es ist eine Unklarheit, ein solches Document als „Urkunde" von den Quittungen scheiden zu wollen; „Urkunden" sind am Ende alle Documente. Die Steuereinheit ist auch hier eine Decimalstelle des Betrags der vertragsmäßigen Geldleistung; der Steuerfuß ist ein Procentsatz; eine Gebühr ist an sich nicht damit verbunden. Allein diese Steuer ist eine durchaus irrationelle, weil der Ertrag aus dem Vertrage ohnehin schon besteuert ist, sei es als Gewerbesteuer, sei es als Lohnsteuer. Die ganze Vertragssteuer ist daher nichts als eine zweite Besteuerung des bereits besteuerten Erwerbes; das ist selbst dann der Fall, wenn es sich nur um einmalige, in dem Gewerbe der Betreffenden liegende Leistung und Gegenleistung handelt. Dazu kommt, daß die Umgehung sehr leicht ist — gewiß wird nur ein Zehntel aller Verträge gestempelt — und eine Controle nur bei Vorlage im Proceß möglich erscheint. Dennoch ist sie der Stempelsteuer unterworfen, weil sie ziemlich leicht und sicher zu erheben ist.

5) Die Wechselsteuer endlich hat zu ihrem Object den Wechsel, zu ihrer Einheit die Decimalstelle und meist einen Steuerfuß mit leicht progressiver Scala. Es ist nun wahr, daß bei jedem Wechsel ein gewisser Gewinn gemacht wird; allein es ist ebenso wahr, daß dieser Gewinn bei der Entwickelung unsers gewerblichen Lebens kein einzelner und zufälliger mehr ist, sondern daß derselbe dem regelmäßigen Erwerbe der Geld- und Creditunternehmungen angehört. Es ist daher kaum ein Zweifel, daß auch die Wechselsteuer nicht als eine rationelle Steuer betrachtet werden kann, da der aus dem Wechselgeschäft sich ergebende Gewinn bereits in der Unternehmung selbst (Geldgeschäfte, Banken u. s. w.) besteuert ist. Dennoch existirt diese Steuer fast in ganz Europa, weil sie in der That leicht getragen wird, theils wegen ihres geringen Steuerfußes, theils wegen des Werthes, den die Wechselzahlung für den Verkehr besitzt. Man muß daher auch von dieser Steuer sagen, daß ihr Ertrag für die Finanzen die Stelle ihrer Begründung in der Wissenschaft vertreten muß.

C. Der Privatverkehrs-Stempel. Ueber diesen Stempel läßt sich eigentlich gar nichts weiter sagen, als daß es ein beständig wiederholter, staatswirthschaftlich durchaus unmotivirter Versuch der Finanzen ist, durch Ausscheidung der Stempelpflicht für gewisse Documente des Privatverkehrs — z. B. Geschäftsbriefe, Privatzeugnisse, Frachtbriefe u. s. w. — eine Einnahme zu erheben, die immer lästig, nie gleichmäßig vertheilt und absolut uncontrolirbar ist. Hier ist die Wissenschaft zu Ende, und es beginnt einfach die Finanzgesetzkunde.

Die Theorie hat sich mit der Systemisirung der Verkehrssteuer bisjetzt nicht beschäftigt, und das ist ein großer Uebelstand, weil gerade hier das Allgemeine nicht mehr viel nützt. Ohne die Unterscheidung der einzelnen Arten kann man namentlich keine Beurtheilung des Steuerfußes und seiner rationellen Höhe gewinnen. Das Beste, was in dieser Beziehung gesagt ist, ist von Besobrasof in seinen „Impôt sur les Actes, première partie", bemerkt. Das Kap. IV dieser schönen und gründlichen, die ganze Literaturgeschichte umfassenden Arbeit enthält einen „vergleichenden Gebührentarif", der von großem Interesse ist; er stellt die fixe Gebühr neben die Gebühr in Procenten des Werthes, offenbar die Gebühr neben die Steuer; jedoch der wesentliche Unterschied beider scheint nicht genug betont. Eine sehr fleißige Arbeit sind die beiden Schriften von Czörnig (Sohn) „Die Abgaben von den Uebertragungen des unbeweglichen Eigenthums", 1869, und dessen „Besteuerung der Wechsel", 1870, in denen er sich jedoch auf die obigen Gebiete beschränkt, ohne auf die ganze Verkehrssteuer einzugehen. Ueber die Stempelstrafe hat die erste Abhandlung einige Angaben. Wir glauben, daß, wenn die Uebertretungen wirklich constatirt werden könnten, sie dem gezahlten Betrage mindestens gleich kämen — ein entscheidender Beweis dafür, daß, wenn man diese Steuer nicht entbehren kann, das einzige Rationelle an ihr nur ihr niedriger Fuß ist.

III. Charakter der Verkehrssteuer in England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Rußland.

Die Grundlage aller Vergleichung ist unzweifelhaft die historische Thatsache, daß die Gebühren allmählich durch ihre Höhe zu Verkehrssteuern geworden sind, daß sich die reine Verkehrssteuer zuerst als Wechselsteuer von jener Verschmelzung von Gebühr und Steuer ablöst, um dann in unserm Jahrhundert das ganze Gebührenwesen so definitiv in sich aufzunehmen, daß der Unter-

schied fast gänzlich verschwindet und das Ganze als eine Steuer erscheint, während es noch immer „Gebühr" genannt wird. Es wäre von großem Interesse, dies wissenschaftlich im Einzelnen nachzuweisen. Festzuhalten ist jedoch dabei, daß die fast allenthalben vorkommende sogenannte feste Gebühr, Droit fixe, stets die Gebühr im eigentlichen Sinne des Wortes ist, während die Verkehrssteuer da beginnt, wo der Betrag ein steigender und wechselnder ist. Danach sind die Grundverhältnisse in den einzelnen Ländern folgende.

England hatte gewiß sehr lange schon reine Gebühren, aber sie hatten den Grundcharakter aller Gebühren der frühern Zeit; sie wurden als wirkliche Gebühren direct, und zwar meistens bei den Gerichten erhoben. Erst seit dem Ende des 17. Jahrhunderts entsteht die eigentliche Verkehrssteuer durch die Anwendung des Stempels, der 1693 zuerst in England eingeführt ward, und gleich anfangs in der doppelten Verwendung als Erhebung von Gebühr und Steuer auftritt. Gerade dadurch aber haben die Steuern den Charakter von Gebühren gleich anfangs empfangen und bisjetzt behalten, indem die meisten Steuern einen festen Fuß haben. Erst seit 1815 ist die Legacy duty mit einem progressiven Steuerfuße nach dem Grade der Verwandtschaft versehen, während die Probate duty (Erbschaftssteuer) eigentlich erst 1853 aus einer Gebühr zu einer Steuer ward, indem erst damals auch das unbewegliche Vermögen nach einem bestimmten Steuerfuße derselben unterworfen wurde. Die Uebertragungs- und Vertragssteuern werden gleichfalls in Stempelform mit steigendem Steuerfuße entrichtet, und zwar nach sehr speciellem Tarif. Die Wechselsteuer wird erst 1782 eingeführt, mit steigendem Steuerfuße, gleichzeitig mit dem Quittungsstempel; in der neuesten Zeit beständige Ausdehnung der Anwendung des Stempels; vgl. Vocke, „Britische Steuern", S. 193—249, und über die Uebertragungssteuer auch Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", S. 812 u. 813.

Weit verwickelter ist das System Frankreichs. Hier muß man streng das Enregistrement, den Timbre und das Droit de greffe unterscheiden. Im allgemeinen kann man sagen, daß das erstere die Verkehrssteuer, das zweite die Verbrauchssteuer, das dritte die Gebühr enthält. Ohne diese Unterscheidung wird das nicht blos in seinen einzelnen Ansätzen, sondern auch in Princip höchst unklare und dadurch höchst lästige System Frankreichs kaum verständlich. Das Enregistrement der Zeit vor der Revolution ist eigentlich nur eine Eintragungsgebühr; es wird erst zur Verkehrssteuer, und zwar im Princip durch das Gesetz vom 19. December 1790, in der systematischen Durchführung durch Gesetz vom 12. December 1798, das aber die Gebühr mit der Steuer vereinigt, indem die erste als unklar ver-

standenes Droit fixe fortlebt, während die Steuer im Droit proportionnel sich entwickelt. Doch hat auch das Droit fixe wieder Klassen; jedoch erkennt man auf den ersten Blick, daß es sich dabei nur um die Urkundengebühr handelt, allerdings in der Weise, daß auch die Acte unter Privaten derselben (6 Klassen von 1—10 Frs.) unterliegen, neben denen die Gerichtsacten die zweite Klasse bilden. Die Verkehrssteuer als Droit proportionnel hat einen sehr detaillirt durchgeführten Steuerfuß in Procentsätzen des Werthes, den höchsten in Europa (von $1/_{40}$ bis 10 Proc.). Der Stempel ist namentlich für den geistigen Verbrauch (Zeitungen, Anschläge u. s. w.) die Form der Erhebung; Object ist das Papier, Einheit ist ein Flächenmaß, dann aber ist er in der That eine zweite Verkehrssteuer für alle Uebertragungen, Verträge, Schuldurkunden im weitesten Umfange, Policen u. s. w. Die eigentlichen Gebühren bilden die Droits de greffe, neben dem Droit d'enregistrement in der That eine zweite Gebühr, geordnet durch Gesetz vom 11. März 1799, zu denen im weitern Sinne auch die Grundbuchsgebühren gehören, sodaß unter Umständen doppelte Besteuerung nebst der doppelten Gebühr entsteht. Das ganz irrationelle Verkehrs- und Stempelwesen Frankreichs bildet den unvollkommensten Theil seiner Steuergesetzgebung. Vgl. die ausführliche Darstellung, jedoch ohne hinreichende Unterscheidung, bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 177, Enregistrement, S. 193, Stempel-, Kanzlei- und Grundbuchsgebühren. Die neuesten Bestimmungen über die Uebertragungen von Effecten, welche erst jetzt in die Besteuerung angezogen sind, enthalten die Gesetze vom 23. Juni 1857 wie 16. September 1861; bedeutende Erhöhung mit Ausdehnung auf den ganzen Börsenverkehr Gesetz vom 30. März 1872 und Modificationen im Gesetze vom 1. Juli 1872. Daran hat sich in Deutschland die Frage nach einer Besteuerung des Börsenverkehrs angeschlossen, die noch nicht ausgetragen ist.

Oesterreichs Stempelgesetzgebung beginnt gleichfalls im vorigen Jahrhundert; erste gründliche Ordnung durch Gesetz von 1840, jedoch noch auf Grundlage ständischer Befreiungen und der Patrimonialjurisdiction; das Princip der Gleichheit durchgeführt durch Gesetz vom 2. August 1850 (Einführungsgesetz vom 9. Februar 1850). Das Gesetz setzt als Objecte: A. Rechtsgeschäfte; B. Vermögensübertragungen; C. Behelfe (Zeugnisse und Bücher); D. Schriften und Amtshandlungen, worauf die genauen Angaben über die einzelnen Objecte und Steuern folgen; hier erscheint der Stempel neben der unmittelbaren Abgabe, indem ganz richtig schon in §. 1 gesagt wird, daß die Verkehrsacte nicht dem Stempel, sondern der Abgabe unterliegen. Diese Abgabe wird nun in zwei Formen entrichtet; entweder durch „unmittelbare Einzahlung" (§. 5), was dem Enregistrement entspricht, oder durch den „Stempel". Auch hier ist die Steuereinheit nach dem Steuerobject bestimmt (s. oben) und dieses

Steuerobject in ein umfassendes System gebracht, an welches sich zugleich der Steuerfuß anschließt. Grundzüge sind folgende: 1) fester Betrag (Steuereinheit der Act selbst) bei der unmittelbaren Einzahlung a) für Eintragung in die öffentlichen Bücher, b) für civilgerichtliche Erkenntnisse, beim Stempel für Zeugnisse, Eingaben, Handelsbücher und ähnliche Documente. 2) Steuerfuß mit Scala (Steuereinheit der Werth des Verkehrsobjects) mit der unmittelbaren Zahlung, wenn der Betrag der Gebühr 20 Fl. überschreitet, bei Vermögensübertragungen, Schenkungen u. s. w.; mit der Stempelsteuer bei denselben Geschäften, solange der Steuerbetrag (die Stempelgebühr) 20 Fl. nicht überschreitet. 3) Steuerfuß nach progressiven Procenten nur für unmittelbare Zahlung bei allen Erwerbungen dinglicher Rechte, die mit Eintragung in öffentliche Bücher verbunden sind. Danach sind dann bestimmte Stempelklassen aufgestellt, und zwar in 20 Abstufungen von 1 Kr. bis 20 Fl., wo die unmittelbare Zahlung beginnt. Die Wechsel gehören dabei namentlich theils der ersten, theils der zweiten Klasse an. Vgl. die genaue Darstellung bei Cysar, „Handbuch des österreichischen Gebührengesetzes" (1855). Die frühern Verhältnisse sind gut dargestellt bei Tengoborski, „Finanzen Oesterreichs" (Wien 1845), II, §. 5. Springer, „Statistik", II, §. 127. Die neuen Gesetze von 1862 und 1864 haben nur die Tarife — nicht glücklich und nicht blos höchst unklar — geändert und erweitert, das Princip ist dasselbe geblieben.

In Preußen besteht diese Steuer nur im Stempel; das Gesetz vom 7. März 1822 hat alle frühern Stempelabgaben abgeschafft und dafür das neue System gesetzt. Die Grundlage dieses Systems in Beziehung auf Steuereinheit und Steuerfuß ist im wesentlichen dieselbe. Der Steuerfuß wird hier bezeichnet als der gemeine Stempel und der Werthstempel. Der erstere hat wieder seine Klassen mit festem Betrage. Object: Zeugnisse und Verträge, Testamente, Hypotheken aller Art. Der zweite hat seine Arten: Kaufstempel (Steuerfuß 1 Proc. bei inländischem Grundbesitz [bei ausländischem 15 Sgr.] und ein Drittel bei allen andern Gegenständen); Lieferungsstempel (seit 1846 ein fester Stempel von 15 Sgr.); Pacht- und Miethstempel (vom ganzen Betrage, während der ganzen Dauer $1/_3$ Proc.); Proceßstempel (am Ende des Processes: 1 Proc. bis zu 1000 Thlr., weiter $1/_3$ Proc. bis 20000 Thlr., weiter $1/_6$ Proc., in Criminalsachen 5—50 Thlr., bei kleinern Sachen 15 Sgr.); Erbschaftsstempel; Wechselstempel $1/_{24}$ Proc. Vgl. Gieseke, „Commentar zur preußischen Steuergesetzgebung" (1846). Die weitere Literatur bei Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, §. 536. Czörnig a. a. O. hat eine sehr fleißige Zusammenstellung aller Staaten Europas gemacht; doch kannte er weder Bocke's England, nach Besobrasof's Rußland. Uebrigens ist der Charakter aller europäischen Gesetzgebungen auf diesem Gebiete, auch der österreichischen seit 1850, daß

sie sich um das Princip überhaupt nicht kümmern, sondern nur im Detail an Bestimmungen unerschöpflich sind, und weder zu einem System in Beziehung auf die Steuerobjecte, noch zu einer Unterscheidung des Gebührenelements von den Steuern, noch zu einem leitenden Gedanken über die Höhe des Steuerfußes gelangen. Hier liegt noch eine große Aufgabe der Wissenschaft unerfüllt vor.

Dies russische Stempelwesen ist uns erst durch die Arbeit Besobrasof's, „Impot sur les actes. Mém. de l'Acad. Imp. des Sciences", die ebenso gründlich als geistreich ist, bekannt. Die Auflagen, welche in Rußland dem hier dargestellten Systeme der Verkehrssteuer angehören, sind folgende: 1) die Stempelsteuer, 2) die Uebertragungssteuer. I. Die Stempelsteuer, besser Gebühr, besteht aus drei verschiedenen Arten des Stempels: a) das sogenannte gewöhnliche Stempelpapier (der französische timbre fixe) für alle möglichen Urkunden und Documente (Bittschriften an die Behörden, gerichtliche Acten, amtliche Bestätigungen, Zeugnisse, Pässe u. s. w.); hierher gehören alle amtlichen Documente, sowie auch die privaten, welche in den amtlichen Verkehr treten (Beilagen u. s. w.). Dieses Stempelpapier zerfällt in mehrere Klassen des Stempelpapiers von sehr verschiedenem Preise (von 20 Kopeken, 1 Kopeke = $^1/_3$ Sgr.); für jedes Document und jede Behörde ist je nach ihrer Bedeutung ein bestimmter Stempel angewiesen. Das ganze System dieses Stempels, dem alle Documente, die keinen Geldvertrag bezeugen, unterliegen, und der bisjetzt vollkommen den Begriff des eigentlichen Gebührenstempels repräsentirt, wird durch ein neues Stempelgesetz dieses Jahres (1874) gründlich verändert. Anstatt der verschiedenen Sorten von Stempelpapier wird ein einförmiges Stempelpapier für alle Documente eingeführt, von 60 Kopeken (per Bogen). Dann wird ein neues Stempelpapier von 3 Kopeken für alle Quittungen eingeführt, die bisher vom Stempel befreit waren. Außer diesen Neuerungen im russischen Stempelsystem ist noch eine durch das Gesetz von 1874 noch nicht veröffentlichte zu erwarten: die Stempelung der Actien (mit einem sehr niedrigen Steuerfuße). Es sollen weiter auch Stempelmarken eingeführt werden. Endlich wird somit die ganze Stempelgesetzgebung, die sehr veraltet war, einem strengern System durch dieses Gesetz unterworfen. b) Die Stempelgebühr, die für die Geschäftsführung in den Behörden direct in Geld (nicht per Stempelpapier) von den Privaten an die Behörden bezahlt wurde (per jeden Bogen der Geschäftsführung. Dieser Stempel wird durch das Gesetz von 1874 abgeschafft; an seine Stelle tritt eine einfache jedesmalige Gebühr für zwei Documente (Gesuch und Antwort) in Stempelmarken (von 40 Kopeken Werth). Dieser Stempel wird demnach mit dem System der Kategorie a vereinigt. c) Das sogenannte Urkundenstempelpapier für alle Urkunden, die einen Geldvertrag enthalten. Dieser Stempel, der die russische Vertrags-

steuer bildet, hat einen steigenden Fuß, nach der Summe des Vertrags (der französische timbre proportionnel). Hierher gehört auch der Wechselstempel, der in den letzten Jahren stark erniedrigt wurde. II. Die Uebertragungssteuer ist dem französischen Droit d'enregistrement ähnlich und doch verschieden. Dieser Auflage unterliegen alle Uebertragungen des Eigenthumsrechts auf unbewegliche Güter (Land und Gebäude) unter Lebenden; der Steuerfuß ist 4 Proc. des declarirten Verkaufpreises des Gutes. Die Uebertragung von Todes wegen unterliegt dieser Steuer nur in sehr wenigen Fällen, nur im Falle einer Erbschaft durch Vermächtniß (Testament) und nur wenn der Empfangende nicht das gesetzliche Erbrecht hat. Diese Erbschaftssteuer gibt eine ganz unbedeutende Einnahme; sie wird bald stark entwickelt werden durch einen neuen Gesetzentwurf, der von der Regierung bearbeitet wird. Es wird erwartet, daß in diesem Entwurfe die Erbschaftssteuer sich auf alle Erbschaften (ausgenommen die directe Linie und die ganz nahen Verwandten) erstrecken wird mit steigender Scala je nach dem Verwandtschaftsgrade der Empfangenden. Die Totalsumme der jährlichen Stempeleinnahme (in allen Arten der Klasse I) ist $7^1/_2$ Mill. Rubel; die der Uebertragungssteuer (Klasse II) — $4^1/_2$ Mill. Rubel. Im Verhältniß zu andern Staaten ist die Einnahme des russischen Budgets aus dieser Quelle sehr schwach; es wird erwartet, daß Reformen auf diesem Gebiete diese Einnahme vergrößern werden.

Zweiter Theil.

Die indirecten Steuern.

Allgemeiner Theil.

I. Der formale Begriff und die Begründung derselben.

Indem wir nun zu den indirecten Steuern übergehen, betreten wir das Gebiet, welches in der Sache das bestrittenste, in der Form das unklarste und schwierigste der ganzen Finanzwissenschaft ist. Es ist daher unabweisbar, in Sache und Form sich einig zu sein, ehe man zum Einzelnen übergeht.

Während die directen Steuern die Besteuerung des Kapitals in allen seinen Formen als Grundlage des Einkommens enthalten, ist die indirecte Steuer die Besteuerung der Arbeit. Das ist ihre einfachste Begriffsbestimmung. Ehe man daher zum Einzelnen übergeht, muß man zuerst über den formalen Begriff, und dann über die Anwendung der allgemeinen Steuerbegriffe auf denselben einig sein. Nirgends dürften unbestimmte Vorstellungen bedenklicher sein als gerade hier.

Es ist kein Zweifel, daß neben dem Kapital in allen seinen Formen die Thätigkeit an und für sich, welche dasselbe verwendet zum Zwecke der Production, die Arbeit, das zweite Element aller Erzeugung und damit auch alles Einkommens ist; das ist, jeder Mensch hat ein gewisses Maß von Arbeit neben seinem Kapital und von Kapital neben seiner Arbeit. Daß demnach die Arbeit ein selbständiger Factor des Einkommens ist, und daß sie daher die Fähigkeit besitzt, einer Steuer unterzogen zu werden, ist gewiß. Eine zweite Frage ist die, ob sie besteuert werden soll. Um diese zweite zu erledigen, muß die erste klar sein. Zu dem Ende muß zuvörderst feststehen, was wir unter der indirecten Besteuerung als der Besteuerung der Arbeit zu denken haben.

Diese Arbeit als bloße Thätigkeit ist nämlich aus ihrer innigen Verschmelzung mit dem Stoffe oder Kapital nicht zu scheiden, und daher auch für sich gar nicht darzustellen und zu messen. Dennoch ist sie das Steuerobject, und ihre Messung die absolute Bedingung auch ihrer Besteuerung. Es bleibt daher nichts anderes übrig, als die Arbeit statt an ihrer Erscheinung vielmehr an ihren Bedingungen zu messen. Diese sind die Mittel des persönlichen Unterhalts. Dadurch entsteht das, was die indirecte Steuer so wesentlich verschieden von den directen Steuern macht. Ihr principielles Steuerobject, die Arbeit, wird als unbesteuerbar durch ihr wirkliches Steuerobject, das Unterhaltsmittel des persönlichen Lebens, vertreten; das wahre Object wird daher nicht direct als Steuerobject behandelt, sondern ein ganz anderes Object zum Steuerobject gemacht, und dadurch wird die Steuer selbst das, was wir eine indirecte Steuer nennen, das ist eine solche, bei welcher das eigentliche Steuerobject durch ein anderes besteuert werden muß. Dies, die Stelle des eigentlichen Objects, der Arbeit, vertretende Object, das Unterhaltsmittel der arbeitenden

Kraft im weitesten Sinne, läßt nun zwar alle Begriffe der Steuer zu, aber die Steuerquelle, das Einkommen aus demselben, kann ich nicht wie bei der directen Steuer, von dem Object scheiden oder auch es nur annähernd berechnen. Ich muß mich daher begnügen, statt dieser Berechnung der Steuerquelle blos das Steuerobject selbst zu messen, d. h. also blos eine Gütereinheit aufzustellen, und den Steuerfuß, statt ihn als einen mehr oder weniger richtigen Procentsatz der Ertragseinheit (von 100) zu berechnen, einfach als einen Steuerbetrag für die (finanzielle) Gütereinheit (Stück, Pfund, Eimer u. s. w.) zu bestimmen. Ich suche daher in der Besteuerung der materiellen Bedingungen der arbeitenden Thätigkeit das Einkommen aus der letztern zu treffen, und deshalb nenne ich diese allein mögliche Besteuerung der Arbeit eine indirecte Steuer. Da ferner jene Bedingungen — die Unterhaltsmittel der persönlichen Arbeitskraft — erst in der Consumtion als solche functioniren, so ist diese indirecte Steuer stets eine Besteuerung der Consumtion selber statt der durch die Consumtion bedingten Production. In diesem Sinne heißt die Arbeitssteuer zugleich die indirecte und die Consumtionssteuer. Das ist der formale Begriff der indirecten Steuer.

Scheidet sich nun auf diese Weise die indirecte Steuer von der directen, so fragt es sich zuerst, ob es für das allgemeine Maß dieser Steuer einen leitenden Gesichtspunkt gebe?

Offenbar nämlich dürfen die Finanzen danach eine Steuer nicht blos nehmen, weil sie sie schließlich bekommen können, sondern die Steuer soll, so weit es erreichbar ist, sich nach dem Maße dessen bestimmen, was die Verwaltung für das Steuerobject und seine Reproductivität als Ersatz der Steuerzahlung leistet, d. h., jede Steuer, also auch die indirecte, soll reproductiv sein. Nun ist gewiß, daß die Verwaltung für die rein mechanische, körperliche Arbeitskraft nur wenig leisten kann; sie kann höchstens gewisse Bedingungen der Gesundheit und Kraft in ihrem Sanitätswesen herstellen. Dagegen leistet sie unendlich viel für die Bildung des Kapitals, des wirthschaftlichen sowol als des geistigen, letzteres in Bildung, Unterricht u. a. Damit ergibt sich, daß sie für alle diejenigen Steuerobjecte, welche nur als Bedingung der rein physischen Arbeitskraft erscheinen, auch nur eine höchst geringe Steuer feststellen darf, während sie diejenige Con-

sumtion, welche erst durch das Kapital möglich wird und durch ihre Natur auch wieder auf die höhern, also kapitalbildenden Kräfte wirkt, je nach dem Verhältniß, in welchem dies der Fall ist, die Steuer höher bemessen werden muß. Und die Anwendung dieses Princips auf die einzelnen Arten der Mittel des Unterhalts ergibt dann das System der indirecten Besteuerung, das mithin stets und unabweisbar auf den beiden in Object, Maß und Princip so durchgreifend verschiedene Arten, die wir die Verzehrungs- und die Genußsteuern nennen, beruhen muß.

Die große Aufgabe aller Steuerlehre auf diesem Gebiete ist es nun, auf Grund dieses Unterschiedes ihr System richtig und rationell auszubilden. Das, was dies erleichtert, besteht nunmehr wol darin, daß jene Unterscheidung zwischen den beiden Arten der Unterhaltungsmittel oder der indirecten Steuerobjecte zugleich den Punkt trifft, auf welchem die indirecte Besteuerung eine sociale Frage geworden ist. Denn es ist klar, daß die Steuer auf die Verzehrungs- (oder Nahrungs-)Gegenstände von der besitzenden und nichtbesitzenden Klasse gleichmäßig getragen werden, und daß gerade diese Gleichheit als eine Ungleichheit erscheint, welche in der, vorzugsweise in der Consumtion, sich zur täglichen Geltung bringenden Steuer am meisten gefühlt wird. Sowie man aber das Wort „indirecte Steuer" nur noch als die formale Kategorie erkennt, deren positiver Inhalt — der wesentliche Unterschied zwischen Verzehrung und Genuß — Arbeit und Kapital — den Unterschied zwischen den beiden großen Gegensätzen aller Zeiten in sich aufnimmt und verarbeitet, so ist wenigstens die feste Basis der weitern Verständigung gegeben. Und erst dann wird man es auch möglich finden, die Frage, ob es überhaupt eine Steuer auf Nahrungsmittel geben soll und welcher Art sie sein müsse, nicht länger, wie es gewöhnlich geschieht, mit der Frage nach der indirecten Steuer überhaupt zu verwechseln. Wir sind der Ueberzeugung, daß ohne diese Trennung die Antwort auf die ganze Frage und namentlich auf die erstere schon lange unzweifelhaft erledigt worden wäre.

Freilich wird sie dadurch nicht einfacher. Es ist, um zu einem Endergebniß zu kommen, zuerst nothwendig, die Elemente der Geschichte, und dann die Grundlagen des Systems im all-

gemeinen zu betrachten, bevor wir zu den einzelnen indirecten Steuern übergehen.

Von der Ueberzeugung ausgehend, daß ohne die Unterscheidung zwischen Verzehrungs- und Genußsteuer die große Frage der indirecten Steuer überhaupt keinen befriedigenden Abschluß zu finden vermag, müssen wir einen Augenblick bei der großen Unklarheit der gewöhnlichen Bezeichnungen stehen bleiben. Der Begriff der indirecten Steuer selbst ist erst in der allerneuesten Zeit ein recht selbständiger geworden, und wir können nicht genug betonen, daß der erste Grund für alle Unklarheit über dieselbe darin besteht, daß man weder theoretisch noch legislativ zu einer festen Begrenzung dieser Steuer gegenüber den verwandten Gebieten gelangt ist. Montesquieu kennt das Impôt indirect noch nicht; er kommt über das Impôt par tête nicht hinaus (s. oben). Erst die Physiokratische Schule stellt eine bestimmte Kategorie auf; allein gerade hier tritt zugleich jener Irrthum auf, der bis auf die vierziger Jahre unsers Jahrhunderts gedauert und die ganze Theorie unsicher gemacht hat. Quesnay verstand nämlich unter dem Impôt indirect offenbar nicht unsere Verzehrungssteuer, sondern vielmehr alle andern Besteuerungen namentlich des Bauernstandes, speciell die Belastungen desselben durch Gebühren und Sporteln, und daher sein Satz: „Impôts indirects, pauvre paysan." Die deutsche Literatur hat in unserm Jahrhundert diese Auffassung von den indirecten Steuern bis auf die neueste Zeit beibehalten, namentlich da Adam Smith gleichfalls die erste Klasse der indirecten Steuern als die Gebühren und Stempel, und erst die zweite als die eigentlichen Consumtionssteuern auffaßt. Daher denn dieselbe Verwirrung noch bei Jakob und Lotz. Erst Rau hat das Verdienst, die indirecten Steuern als sein System der „Aufwandsteuern" systematisch zusammengestellt und von den Schätzungen als directe Steuern geschieden zu haben; und erst dadurch ward die selbständige Theorie der erstern möglich, die dann auch sogleich nach einer selbständigen Definition suchte, wie bei Hoffmann u. a. Jedoch ist eine durchgreifende Scheidung in den neuen Arbeiten in Deutschland wieder ziemlich verloren gegangen, wie bei Umpfenbach, Pfeiffer, Maurus, ja selbst bei Held, dem die Sache mit ihrem Ernst doch so nahe gelegen hätte. — Ebenso unbestimmt sind die Gesetzgebungen. So rechnet das österreichische Budget in die indirecten Steuern nicht blos Stempel und Gebühren, sondern sogar Post und Münze; in England werden in die Excise eine ganze Reihe von Gewerbesteuern hineingerechnet, während die Zölle wieder als gar nicht dazu gehörig selbst von deutschen Schriftstellern wie Vocke aufgeführt werden; ebenso in Frankreich, wo im weitern Sinne noch das Enregistrement zu den contributions indirectes gehört, dagegen die Zölle davon geschieden, und das Octroi als etwas ganz Selbständiges betrachtet wird. Das nun macht natür-

lich jede gründliche Bearbeitung unthunlich, und wir wiederholen, daß ein endgültiges Verständniß der indirecten Steuer nicht möglich ist, solange man sie nicht äußerlich von den verwandten Abgaben und innerlich in ihre wesentlichen Theile zu scheiden weiß. Es ist eine Hauptaufgabe des Folgenden, dies weiter durchzuführen.

II. Elemente der Geschichte der indirecten Steuern.

Sowie man nun die indirecten Steuern als Besteuerung der Lebensbedingungen des Einzelnen und speciell seiner persönlichen Arbeitskraft den directen Steuern als Kapitalssteuern gegenüberstellt, empfängt die Geschichte derselben eine allgemeinere und hochwichtige Bedeutung.

Das Auftreten der indirecten Steuern hat, wie gesagt, zu seiner Bedingung die Erkenntniß, daß die persönliche Arbeit als solche ein wirthschaftlich selbständiger Grund des Reinertrags ist. Eine Arbeit der Person gibt es nun zu allen Zeiten. Allein erst dann, wenn man die Arbeit des Individuums als Grundlage seiner selbständigen Wirthschaft betrachtet, kann man dazu gelangen, sie einer regelmäßigen Steuer zu unterwerfen. Solange man dagegen in der persönlichen Arbeit den Dienst des unfreien Menschen für den Herrn erblickt, kann auch ihr selbständiger Reinertrag nicht als Gegenstand selbständiger Besteuerung zur Erscheinung kommen.

Das Auftreten der Consumtionssteuern als eines wichtigen, ja als des wichtigsten Gliedes des ganzen Steuersystems, und mit dem praktischen Auftreten derselben das Erscheinen ihrer wissenschaftlichen Behandlung ist daher, wie das vom ganzen Steuerwesen schon früher gesagt ward, auf das innigste mit der gesellschaftlichen Entwickelung und deren Einfluß auf die staatliche Ordnung und Verwaltung verflochten. Die indirecte Steuer, wohl zu unterscheiden von den herrschaftlichen Abgaben von den Lebensmitteln, ist daher nicht denkbar ohne Freiheit des Arbeiters; und ihre Geschichte hängt daher aufs engste mit der der Freiheit der nichtbesitzenden Klasse zusammen.

Daß unter der Geschlechterform und der mit ihr zusammenhängenden Staatsordnung, in welcher das Königthum nur noch die Ehre und Würde des Ganzen vertritt und die Geschlechter allein

durch Grundbesitz Geltung haben, von einer selbständigen politischen Anerkennung des grundbesitzlosen Arbeiters und mit ihr von einer selbständigen Consumtionssteuer nicht die Rede sein kann, versteht sich von selbst.

Erst unter der ständischen Gesellschaftsform finden wir ihre erste, wenn auch noch sehr unklare Gestalt. Noch ist das Individuum ohne Grundbesitz kein vollberechtigtes. Noch kann daher an eine selbständige Besteuerung des Einzelnen, der durch seine Arbeit lebt, nicht gedacht werden. Noch ist die Arbeit dem Besitze untergeordnet. Allein schon erscheint sie im dritten Stande, dem gewerblichen, namentlich in den Städten als ein mächtiger Factor des Erwerbes. Die Städte können nicht leugnen, daß die persönliche Arbeit eine Erwerbsquelle ist und daß daher eine Besteuerung, die es nur mit dem Kapital zu thun hat, wenigstens bei ihnen nicht mehr eine gerechte ist. Bei ihnen entsteht daher auch die Frage nach der Besteuerung des Erwerbes, den die productive Arbeit gibt. Allein zu gleicher Zeit muß das Königthum, um die steigenden Bedürfnisse der Staatsgewalt zu decken und von den ständischen Rechten sich in finanzieller Hinsicht unabhängig zu machen, an eine Besteuerung denken, welche die Grundherrlichkeiten umfaßt, ohne den Rechten der Grundherren zu nahe zu treten. Die letztern endlich, gleichfalls größerer Einnahmen bedürftig, dachten daran, auf irgendeine Weise die ihnen zufallenden Steuern von ihren Hinterlassenen zu vermehren, und auch in dieser Beziehung war der Anknüpfungspunkt leicht gefunden.

Auf diese Weise entstanden die Anfänge einer Besteuerung, welche ganz andere Steuerobjecte forderte als das im Grundbesitz vorhandene Kapital. Natürlich war jedoch im Beginne an ein System dabei nicht zu denken, sondern jede der drei erwähnten Kategorien stellte ihre Steuerform auf, und so entstanden drei Grundformen, aus denen sich die gegenwärtige Consumtionssteuer entwickelt hat.

Die erste Grundform ging, wie gesagt, von den Städten aus und erscheint hier als die ursprüngliche Form der eigentlichen Verzehrungssteuer; es ist die städtische Verzehrungssteuer oder die *Accise* (Octroi).

Die zweite Grundform beruhte auf dem Rechte der Grundherren. Sie bestand in der Besteuerung der *ländlichen* *Consum*-

tion und zwar derjenigen, welche auf der gewerblichen Production der Nahrungsmittel oder dem Verkehr mit denselben beruhte; naturgemäß bildeten die geistigen Getränke dabei den Hauptgegenstand.

Die dritte Grundform endlich ging vom Staate aus. Da aber der Staat in der Epoche der ständischen Verwaltung auf allen Punkten von der Grundherrlichkeit beschränkt und in seinem unmittelbaren Steuerrecht begrenzt war, so mußte er für seine Besteuerung der Consumtion eine andere Grundlage suchen. Diese fand er in der Regalität, jenem Begriffe, von dem sowol in den Finanzen als in der Verwaltung die thatsächliche und zum Theil auch die principielle Entwickelung der Verwaltung über das ständische Recht der Grundherrlichkeit ausgegangen ist. Er erklärte die Production gewisser Nahrungsmittel als Regal; das Nächste war das Salz, das sich an das Bergregal anschloß; der Tabacf folgte später, als Object des Monopolrechts des Staats. Zu diesen Regalien fügte er die Zölle hinzu, die aus Geleitsgeldern allmählich zu einer Besteuerung aller Handelsartikel wurden, die vom Auslande kamen.

Dies waren die Anfänge der indirecten Besteuerung. Natürlich standen sie zuerst ganz unvermittelt nebeneinander, und wie sie nicht von derselben Steuergewalt ausgingen, so hatten sie auch weder ein gemeinsames Princip noch eine gemeinsame Form. Doch bildeten sich sogleich von Anfang an gewisse gemeinsame Grundzüge in ihnen aus.

Nachdem nämlich diese Quellen der Besteuerung eröffnet waren, wurden sie natürlich soviel als möglich ausgebeutet. Es lag in dem Princip der ständischen Selbstverwaltung, daß jede Grundherrlichkeit vollkommen frei war in der Bestimmung des Steuerobjects sowol als in derjenigen des Steuerbetrags und der Steuererhebung. Dadurch entstand nun natürlich eine örtliche Gestalt dieses ganzen Steuergebiets, und daraus ein so buntes Bild von Besteuerungen, daß eine organische Darstellung ganz unmöglich wird, um so mehr, als in den meisten Fällen kaum einmal eine genaue Aufzeichnung derselben vorhanden ist. Alle verschiedenen Verzehrungssteuern der Grundherren aber ruhten auf demselben Princip wie die Grundherrlichkeit selbst; die Grundherren und mit ihnen die Städte erschienen nämlich als

Eigenthümer der Steuer; sie nahm für sie den Charakter der Pflichtigkeiten und Giebigkeiten an, sie wurden ein Theil des Hofrechts, oft sogar des Landrechts, und das ist der Grund späterer Anordnungen in den Staaten, welche das Recht des Eigenthums auch bei dem Uebergange von der ständischen zur gewerblichen Gesellschaftsordnung heilig gehalten haben. Man hat sie nämlich nicht einfach aufgehoben und an ihre Stelle die allgemeine Verzehrungssteuer gesetzt, sondern sie wie jede Leistung, auf die ein anerkanntes Recht bestand, abgelöst. Die Formen der damaligen staatlichen indirecten Steuern, die Regalien und die Zölle wurden dagegen vom Staate ohne alles tiefere Eingehen auf das Wesen derselben oder ihre Steuerkraft benutzt; ihre Besteuerung kehrte sich wenig an das Maß ihrer Steuerquelle; ihre Erhebung war einheitslos, irrationell, und so entstand eine Ordnung der damaligen indirecten Steuern, die im Einzelnen theils auf örtlichem Herkommen und herrschaftlicher Willkür beruhte, im Ganzen aber ohne alles System bestand. Ebendarum war diese ganze Steuer auch nur sehr wenig einträglich. Um sie zu einem bedeutenden Theile des Steuersystems zu machen, mußte erst ihre Grundlage, das Recht und die wirthschaftliche Bedeutung der Arbeit, sich ändern.

Dies geschah am Ende des vorigen Jahrhunderts. Wir werden wol die letzte Epoche die der ständischen Verzehrungssteuer nennen.

Jetzt aber beginnt eine neue. Sie ist in ihren allgemeinen Grundzügen einfach, freilich nicht so in den einzelnen Anwendungen derselben. Es ist die Epoche der staatsbürgerlichen oder eigentlichen Consumsteuern — oder der indirecten Steuern.

Um dieselbe richtig zu beurtheilen, muß man das Princip der Steuer von dem System der Besteuerung möglichst bestimmt trennen.

Das Princip der indirecten Steuer in unserm Jahrhundert hängt aufs engste mit der neuen Stellung zusammen, welche das freie Staatsbürgerthum jedes Einzelnen zur Verwaltung des Staats einnimmt. Die Verwaltung des Staats kennt keine privilegirte Klasse der Staatsbürger mehr; der Grundgedanke der Rechtsgleichheit erscheint für die Wirthschaft des Staats als die Gleichheit der Pflicht, an den Lasten derselben theilzunehmen. Mit diesem Grundsatze verschwinden einerseits die alten ständischen

Steuerbefreiungen auch in der Consumtionssteuer, andererseits aber wird durch denselben die Verschiedenheit der örtlichen Consumtionssteuersysteme unmöglich. Die Gesetzgebung hebt alle Unterschiede der Steuer auf, führt eine und dieselbe Steuer für alle ein, und gelangt so zu einem einheitlichen Steuerwesen für dieses Gebiet. Allein gerade dadurch entsteht die zweite große Frage — die Berechtigung der Besteuerung der kapitallosen Arbeit durch diese indirecte Steuer. Und hier nun ist es, wo sich das Wesen der Steuer von der alten Tradition, daß dieselbe nur den reinen Ueberschuß treffen solle, losmacht. Soll sie wirklich nur das, so ist jede Besteuerung der physischen Arbeitskraft unthunlich; die indirecten Steuern müssen aufgehoben, und die ganze Last der öffentlichen Leistungen auf das Kapital geworfen werden. Allein es ist sofort klar, daß, wenn man nur das Reineinkommen aus dem Kapital besteuern will, dasselbe, auch wenn man es mit der Steuer ganz absorbirte, nicht für die Bedürfnisse des Staats ausreicht. Fordert daher der Staat mehr, so kann er dies nur deshalb, weil die Steuer eine Gegenleistung ist für das, was er selbst leistet. Nun schreitet die Verwaltung mit Riesenschritten, namentlich nach einer Seite hin, vorwärts. Sie entwickelt mit jedem Jahre mehr ein System von Maßregeln, welches die Bedingungen für die leibliche und geistige Arbeitskraft der Völker darbietet. Ist das der Fall, so muß auch der Einzelne, abgesehen von Kapital und Reineinkommen, für diese Leistungen des Staats, für physisches und geistiges Bildungswesen, für Gesundheitspflege, für Sicherheitspolizei, für Arbeiterwesen, für Armenwesen, für allgemeine Bildungsanstalten u. s. w., seine Gegenleistung und zwar in dem Maße geben, in welchem er vermöge seiner Arbeit jene Anstalten benutzt. So wenig es möglich ist, daß jemand Brot ißt, ohne es zu zahlen, so wenig kann jemand jene Anstalten benutzen, ohne ihre Kosten zurückzugeben. Die Arbeit wird daher steuerpflichtig, weil sie frei und weil sie Gegenstand der Verwaltung ist. Und die Besteuerung der Arbeit tritt damit als System der indirecten Steuer neben der directen auf; das System der Steuern hat sein zweites großes Glied gewonnen.

Allein jetzt entsteht die Frage nach der Art und Weise, wie diese Steuer nun aufgelegt werden soll. Allerdings ist es an sich einfach, daß man, statt die Arbeit selbst zu besteuern, die Bedin-

gungen der Arbeit in den Mitteln des Unterhalts treffen und in ihnen Steuerfuß und Steuereinheit suchen muß. Aber sowie diese Besteuerung nun eine allgemeine und gleiche werden soll, so entstehen zwei Fragen. Die erste ist die, welche Gegenstände eigentlich als Steuerobjecte betrachtet werden sollen, die zweite, ob und wieweit diese Gegenstände denselben Steuerfuß haben, oder in welcher Weise dieselben der Besteuerung wirklich unterzogen werden sollen. In dieser Beziehung unterscheiden sich die Staaten sowol in Object als Fuß und Besteuerung, und die positiven Besteuerungssysteme werden dadurch so verschieden, daß es nothwendig ist, das System als Ganzes festzustellen, ehe man zu den einzelnen Theilen desselben übergeht. Es ist daher auch ganz erklärlich, daß die Literatur ihrerseits ebenso wenig wie das positive Recht zu einer fertigen Auffassung dieses ganzen Gebiets gelangt ist.

Obgleich die ganze Frage nach der Zulässigkeit der indirecten Steuern im wesentlichen als erledigt angesehen wird, so hat sie doch einen zu großen Platz in der Geschichte der Finanzen eingenommen, als daß wir sie nicht charakterisiren sollten.

Die erste theoretische Untersuchung über die indirecten Steuern entsteht bei den Physiokraten. Quesnay widmet ihr das ganze „Second problème économique" (Ausgabe von Daire, S. 125 fg.) und gelangt zu dem Schlusse, daß eine indirecte Steuer absolut verwerflich sei, weil ihre Einbringung „der Nation achtmal so viel kostet, als sie trägt" (S. 139). Damit war der Kampf gegen die indirecte Steuer eröffnet. Quesnay folgte in Deutschland zuerst Justi („Finanzwissenschaft", Buch VI, Abth. V), der sie durch eine Gewerbesteuer ersetzen will; dann die übrigen deutschen Gegner: Krönke, Liechtenstern, Behr, namentlich aber Eschenmayer („Ueber die Consumtionssteuer", Heidelberg 1813), mit allen theils aus der socialen Natur, theils aus der Erhebung der Steuer fließenden Gegengründen. Die Ansicht wieder aufgenommen von Ulmenstein, „Vorzüge und Mängel der industriellen Besteuerung" (1831), meist fußend auf Lotz, „Revision", IV, 143 fg., und „Handbuch", III, 135, der als der letzte Gegner der indirecten Steuern angesehen werden kann; ebenso noch in der 2. Aufl., III, §. 141. Rotteck, „Oekonomische Politik", S. 345 fg., bringt nur Einreden aus rein socialem Gesichtspunkte. Gegen diese Verwerfung der indirecten Steuern stand schon Sonnenfels auf („Finanzwissenschaft", §. 167 fg.), mit eingehender Beleuchtung der Frage, ob die „allgemeine Accise" durch die großen Schwierigkeiten ihrer Erhebung nicht unzulässig sei; seine Unterscheidung der Verzehrungs- und Luxussteuer und die Consequenzen für

den Steuerfuß sind sehr gut dargelegt (vgl. §. 177 und unten). Eine neue, nur zur Hälfte bessere Richtung bekam die Sache durch Adam Smith. Er begann mit dem Begriffe der Besteuerung des Arbeitslohns (s. oben), ohne zu sehen, daß derselbe eine Unmöglichkeit enthalte; stellte dann daneben die Consumtionssteuer auf, erklärte: daß „die Besteuerung der nothwendigen Lebensmittel gerade so wirke wie eine Besteuerung des Arbeitslohns"; daß aber diese nur auf die höhern und mittlern Klassen falle; daß, „wenn die höhern und mittlern Klassen ihren Vortheil verständen, sie sich derselben stets widersetzen würden", und daß nur die Luxussteuern zulässig seien. Auf dieser Grundlage hat sich zunächst die englische Literatur gehalten. Ricardo, „Principles", Kap. 17, daß „die Consumtionssteuer den Preis aller Producte um ihren Betrag erhöhe", weshalb sie auf den Unternehmer und von diesem auf den Consumenten abgewälzt werde, wogegen Say, II, 4, daß dies dem Unternehmer nicht gelinge, und daher diese Steuer die Production hemme; Mac Culloch („Treatise on the principles of taxation", 1852) meint sogar, daß die indirecten Steuern dadurch nothwendig seien, weil sie die Industrie befördern; bedeutender ist sein Grund für dieselben, daß ihr Betrag sonst doch zuletzt als Einkommensteuer auf die Arbeit gelegt werden müßte. Morton Peto, „On taxation", 1863, meint gar nichts über die Frage. Die deutsche Literatur nahm die Vertheidigung der Consumtionssteuer im Anfange dieses Jahrhunderts nachdrücklich wieder auf; namentlich nach Jakob's etwas negativem Vorgange, daß es „unmöglich sei, alles Reineinkommen durch directe Steuer zu treffen" (§. 1104 fg.), und daß die Consumtionssteuer daher „zur Ausgleichung der ungleichen Einkommensteuer angewendet werden müsse" (§. 694, 696), wozu der zweite Standpunkt kam, den besonders Hoffmann ausdrückt (S. 245): „daß der, welcher etwas verbraucht, wol auch fähig sein könnte, etwas zur Bestreitung des Aufwandes auf öffentliche Anstalten aufzuwenden". So auch noch Rau, §. 406. Malchus endlich faßte alle einzelnen Bedenken gegen die indirecte Besteuerung zusammen und widerlegte sie einzeln und gründlich (I, §. 60, 61), mit besonderer Beziehung einerseits auf den Einwurf, den man gegen die Erhebungskosten aus der Physiokratischen Schule hergenommen, andererseits auf den Druck, mit dem sie auf der niedern Klasse lasten sollen (S. 283—301). Es ist seit dieser Zeit kein ernsthafter Zweifel gegen dieselben mehr erhoben worden; wohl aber ist durchaus kein festes Princip über das Wesen und die wahre Steuerquelle derselben anerkannt, was sich namentlich in der ganzen Behandlung der Sache durch Rau zeigt (§. 406). Die Frage scheint dadurch auf dem Boden der reinen Zweckmäßigkeit zu stehen, wohin sie nicht gehört. Die Andeutung bei Adam Smith ist so ziemlich verloren gegangen; man sieht die Steuer als eine Form der Einkommenbesteuerung überhaupt an und

hat deshalb auch meistens die Gebühren mit hineingezogen, während man die Besteuerung des Arbeitslohns unklar festhält. Nur die Anerkennung der indirecten Steuer als einer Besteuerung des Einkommens aus der Arbeit und die Erkenntniß, daß selbst diese mit einem wesentlichen Theile eine indirecte Einkommensteuer enthält, kann dieses Gebiet zum Abschluß bringen. Die Behandlung der einzelnen Formen der Steuer ist namentlich in der deutschen Literatur eine zum größten Theile vortreffliche zu nennen. In neuester Zeit ist der Gegenstand wieder aufgenommen von Parieu, „Études sur le système des impôts" („Journal des Économ.", September 1858), der mit vieler Unklarheit im einzelnen zu dem Satze gelangt; „Les taxes sur la richesse prises dans sa substance paraissent plus égales, plus-justes, plus générales que les taxes sur les divers accidents saisis par l'impôt direct", wo sich jeder bei der substance de la richesse denken kann, was er will. Rau hat den Gegenstand in seiner Weise behandelt („Aufwandsteuern", II, §. 406 fg. Specielle Literatur, §. 406 u. a.). Man findet dort über die Hauptfrage alle Nebengründe für und wider zusammengestellt. Hock, „Abgaben und Schulden", hat das Princip überhaupt nicht erörtert und durch die Scheidung der Zölle von den Verbrauchssteuern jede ausreichende Auffassung von vornherein unmöglich gemacht. Was Umpfenbach meint, §. 99 fg., haben wir nicht hinreichend eruiren können. Pfeiffer ist sehr ausführlich über das, was bisher von andern gemeint ist; er selbst ist entschieden gegen die indirecte Steuer, weil die Objecte derselben „keinen Maßstab für die Steuerfähigkeit abgeben können". II, 351. Wahrscheinlich meint er von dem Reinertrage, und darin hat er recht; nur hat er nicht recht, zu glauben, daß wir noch auf dem physiokratischen Standpunkte der Besteuerung des Reineinkommens stehen. Der sociale Kampf gegen die Consumtionssteuer, der im Jahre 1848 eine Reihe von Schriften und Artikeln gegen dieselbe erzeugte, und dem zum Theil Maurus, Umpfenbach und Wirth angehören, ist verständlich in seinem Ziele: Schutz des „Existenzminimums", aber unverständlich in der grundfalschen Meinung, als würde der Arbeiter den gleichen Arbeitslohn behalten, wenn die Lebensmittel durch Aufhebung der Steuer billiger würden.

Mit der „Einkommensfrage" ist die indirecte Steuer, wie man aus Held erkennt, noch nicht in Conflict, weil dieser bisher nur das „Einkommen" zu betrachten wußte, wie es aus der Production hervorgeht und sie wieder erzeugt, nicht aber wie es in der Consumtion wirkt. Hier ist der Punkt, bei dem *wir* zu beginnen haben.

III. Elemente des Systems der indirecten Steuer.

Zweifache Natur des Systems.

Gerade bei der indirecten Steuer ist es nun von Wichtigkeit, sich über das einig zu sein, was wir das System derselben nennen. Dasselbe aber wird gerade hier nicht blos auf der theoretischen Grundlage des Unterschiedes zwischen Verzehrungs- und Genußsteuern verstanden werden können. Im Gegentheil müssen wir das System der positiven entstandenen Steuer jetzt dem rationellen entgegensetzen.

Die historische Entwickelung hat es nämlich mit sich gebracht, daß die indirecten Steuern weder auf einmal entstanden, noch auch gesetzlich nach einem gemeinsamen Princip geordnet worden sind. Jede einzelne dieser Steuern hat sich vielmehr für sich entwickelt, und zwar ist, da man überhaupt das Verhältniß des Steuerfußes zum Einkommen nicht gleichmäßig zu berechnen wußte, jede einzelne auch für sich bestimmt, bemessen, und zu ihrer jedesmaligen Gestalt, in jedem Lande verschieden, ausgebildet worden. Und da nun ferner die Natur dieser Steuern die Erhebungsform derselben nicht blos finanziell, sondern ebenso sehr volkswirthschaftlich zu einer Hauptsache gemacht hat, so ist es begreiflich, daß erstlich in diese Steuern bei weitem am meisten experimentirt worden ist, sodaß man dieselben theils oft kaum wiedererkennt, theils die größte Verschiedenheit in ihnen obwaltet, zweitens aber, daß dieselben vielfach ihren Namen eben nach der Erhebungsform bekommen haben, indem man dabei das Wichtigere, die Frage nach dem Steuerfuße, so gut als gänzlich zur Seite ließ. Man kann daher in Beziehung auf die positiv geltenden indirecten Steuern von einem eigentlichen Systeme überhaupt nicht reden, sondern man wird, sowie man sich an das gegebene Recht hält, unmittelbar gezwungen, nur die einzelnen Steuern nebeneinander zu stellen, und jede selbständig für sich zu behandeln. Das ist auch in der Theorie bei denen der Fall, welche ein wenig genauer auf die Sache eingehen; aber ebendeshalb ist dasselbe so selten und vereinzelt, daß bei viel Streit und guten Arbeiten über Einzelheiten von einer wissenschaftlichen Behandlung des Ganzen wenig die Rede ist.

Darum ist nun das, was wir das organische System nennen, hier um so wichtiger. Nicht blos deshalb, weil es uns möglich macht, die große positive Verschiedenheit, die oft der Willkür nahe verwandt ist, auf ein klares und übersichtliches Bild zurückzuführen, sondern vorzüglich deshalb, weil in einer solchen Auffassung der einzige Keim für eine rationelle Besteuerung liegt. Nur sie ist im Stande, die wirklich zu zahlende Steuer in eine feste, wenn auch schwer im einzelnen zu berechnende Beziehung zu dem Einkommen zu bringen, und damit der indirecten Besteuerung nicht blos für die Finanzgesetzkunde, sondern auch für die Finanzwissenschaft eine gleichberechtigte Stellung neben der directen zu geben, die sie bisher nicht gehabt hat. Nur eins bleibt ihr stets eigenthümlich, und das ist der ganz entscheidende Einfluß der Erhebungsform auf die Besteuerung selbst. Daher muß hier die Erhebung an und für sich ein maßgebender Factor für das System bilden, und soll in der Theorie eine ebenso große Rolle spielen als in der Praxis; denn hier ist sie thatsächlich die eine mechanische Hälfte des Systems, welche die zweite, die organische fast immer bedingt. Dadurch gewinnt auch das System selbst eine andere Gestalt als bei den directen Steuern. Seine Elemente sind danach folgende.

Der Inhalt der folgenden Aufstellung wird hoffentlich den wesentlichen Unterschied der vorliegenden Bearbeitung von den frühern motiviren. Wer in so schwierigen Dingen nicht den Muth hat, eine Unfertigkeit einzugestehen, wird schwer zum Fertigen gelangen. Am leichtesten ist es freilich, die Frage mit einfachem Stillschweigen zu übergehen, wie es einige neuere Arbeiten gethan. Das ist nicht unsere Sache.

A. Das System der indirecten Steuern.

Das System der indirecten Steuern beruht wie gesagt darauf, daß in der Arbeit eine Quelle des Einkommens und daher eine Steuerquelle vorhanden ist, daß man aber die Arbeit für sich nicht messen kann, und daher diese Messung, die Voraussetzung jeder Besteuerung, an den Bedingungen aller Thätigkeit, den Mitteln des Unterhalts, vollziehen muß. Darin liegen die beiden ersten Momente, welche allen indirecten Steuern gemeinsam sind, das

Steuerobject und die Steuereinheit für dieselbe. Allein andererseits sind wieder die Unterhaltsmittel so wesentlich durch ihr Verhältniß zum Einkommen, aus welchem sie gezahlt werden, verschieden, daß die beiden andern organischen Kategorien der Besteuerung, die Steuerquelle und der Steuerfuß, für die indirecten Steuern selbst wieder verschieden werden. In der Combination dieser vier Elemente liegt daher das System der indirecten Steuern.

1) Steuerobject und Steuerquelle.

Der Begriff des Steuerobjects ist nun nach dem Obigen wol einfach. Jedes Gut ist Steuerobject, insofern es dem Consum unterworfen und somit ein Unterhaltsmittel des persönlichen Lebens und damit der arbeitenden Kraft desselben ist. Was nicht verzehrt oder genossen werden kann, ist kein solches Steuerobject; ebenso wenig das, was durch den Genuß nicht consumirt wird. Daß schon in dieser Beziehung die positiven Gesetze nicht ganz übereinstimmen, ist allerdings richtig. Stets aber ist vermöge dieser Natur des Objects die Steuereinheit zuerst immer eine Verkehrseinheit, auf irgend ein Maß reducirt, je nach der Natur auf Stück, Gewicht oder Raummaß. Bei diesen Einheiten beginnt die indirecte Steuer. Dann zeigt es sich, daß diese einfache mechanische Verkehrseinheit nicht genügt, weil sie das Ungleiche auf das Gleiche reducirt, und es entsteht der Versuch, an ihre Stelle die Wertheinheit des Marktpreises zu setzen. So entsteht die Werthbesteuerung, die namentlich bei den Zöllen eine Zeit lang eine so große Rolle gespielt hat. Allein dieselbe ist theils höchst unsicher, theils praktisch fast undurchführbar, sobald man sie für alle Gegenstände in gleicher Weise anwenden wollte. Dennoch lag ihr der richtige Gedanke zum Grunde, daß die Verzehrung eines höhern Werthes in derselben Güter- oder Verkehrseinheit ein höheres Einkommen voraussetze, und daß man daher versuchen müsse, diesen höhern Verbrauchswerth zu messen, um daran den Steuerfuß anknüpfen zu können. Dieser höhere Verbrauchswerth eines Unterhaltsmittels ist nun das, was wir die Qualität desselben nennen; es kam deshalb darauf an, die Qualität des Consumobjects innerhalb der Quantität, die durch

die Verkehrseinheit gemessen war, gleichfalls zu messen, und zwar nicht durch den wechselnden Preis, sondern so viel als möglich nach einem objectiven Maßstabe. So entstand die Qualitätseinheit, die ihrerseits dem Qualitätssteuerfuß zum Grunde lag. Natürlich war diese letztere Messung bei einigen Objecten gar nicht möglich (Brot, Fleisch, Salz, Zucker), bei andern praktisch nicht durchzuführen (Wein, Colonialwaren), bei noch andern Sache des subjectiven Urtheils (Taback, Zeitungsverbrauch); nur bei einzelnen blieb die Anwendung eines solchen objectiven Maßstabes thunlich (Getränke). Die indirecte Steuer hat sich daher begnügen müssen, die Qualitätseinheit neben der Verkehrseinheit und Wertheinheit als ein anzustrebendes Ziel hinzustellen, und so hat sich das Resultat ergeben, daß, im allgemeinen gesprochen, für die Verzehrungsgegenstände die Verkehrs- und zuweilen die Wertheinheit, für die Genußmittel dagegen die Qualitätseinheit als Grundlage der Besteuerung so weit thunlich durchzuführen gesucht wird. Die Erfüllung dieser Aufgabe liegt nun zunächst im Folgenden.

2) Steuerquelle und Steuerfuß. (Der quantitative und qualitative Steuerfuß.)

Der Steuerfuß ist nun die Besteuerung des Betrages, der auf die einzelne Steuereinheit bei der indirecten Steuer gelegt werden soll. Es ist wohl nicht thunlich, die hier sich eröffnende Frage mit rein gewöhnlichen Bemerkungen abzufertigen. Es muß wenigstens ein Schritt in die tiefern Verhältnisse des persönlichen Lebens gestattet sein.

Jeder Consum ist nur möglich, wenn er wieder erzeugt, was ihn selbst möglich gemacht hat. In dem Consum erscheint daher schließlich immer dieselbe wirthschaftliche Kraft wieder, welche die Kosten des Consums producirt hat, als ein Proceß, der seine von ihm selbst erzeugten Lebensbedingungen wieder für sich verwendet. Wenn daher der Consum der Art ist, daß er nur die Bedingungen der rein physischen Kraft consumirt, so erzeugt es eben nur diese physische Kraft. Der Consum für die rein physische Kraft ist daher regelmäßig so groß als das Einkommen aus derselben; sie verzehrt ihren eigenen Ertrag, und bietet daher nur eine sehr

geringe oder gar keine Steuerquelle. Wo dagegen der höhere Consum eintritt, da wird derselbe nur möglich, weil die Arbeit, die durch ihn erhalten wird, mehr Werth hat als ihr einfaches Nahrungsmittel. Sie ist daher eine selbständige Steuerquelle. Dieselbe aber erscheint zuerst und am sichersten in der Qualität des Quantums, das die Person verzehrt. Es muß daher, sowie ich die letztere irgendwie — als Qualitätseinheit — zu messen vermag, auch der Steuerfuß der Qualität von dem quantitativen Steuerfuß sich trennen, und der qualitative Steuerfuß nicht blos ein größerer, sondern ein progressiver sein. Die Schwierigkeit der Anerkennung dieses Grundsatzes liegt hier in der That nicht im Princip, in dem wol alle einig sein dürften, sondern eben in der Messung der Qualität. Für diese aber gibt es, wie gesagt, noch kein gemeinsames und gleichartiges Maß; dennoch ist es die Aufgabe, danach zu suchen. Allein indem man das Princip des qualitativen Steuerfußes auf die Steuerobjecte und Einheiten des Consums anwendet, so entstehen die beiden Arten dieses gesammten Steuergebiets, die bei aller fast unlösbaren praktischen Schwierigkeit doch im Principe sehr einfach sind.

3) Das System. Die Verzehrungssteuer und die Genußsteuer, und das System der Steuerfuße.

Demnach sagen wir, daß der Consum derjenigen Unterhaltsmittel, welche die physische Arbeitskraft erhalten und somit die Gestehungskosten und zugleich also auch das Einkommen der physischen Arbeit bilden, die Verzehrung ist; daß der Consum dagegen, welcher das Kapital und die geistige Kraft erzeugt und daher durch das von diesen Factoren erzeugte wirthschaftliche Kapital möglich gemacht wird, Genuß heißt. Die Besteuerung der Verzehrungsgegenstände ist dann die Verzehrungssteuer, die der letztern die Genußsteuer. Beide haben ihre Verkehrseinheiten, die meistens gleich sind — Gewicht, Raummaß, Stückzahl — aber die Genußsteuern haben außerdem ihre Qualitätseinheit und ihren Qualitätssteuerfuß; und es ist gar kein Zweifel, daß dieser Qualitätssteuerfuß zugleich das Element der Einkommensbesteuerung in der indirecten Besteuerung enthält, sodaß hierin die Lösung der Hauptaufgabe für alle rationelle Besteuerung ge-

geben ist, die Ausgleichung des im Werthe des Consums wirklich erscheinenden mit dem in dem quantitativen Consum gegebenen nothwendigen Einkommens.

Wendet man nun diesen Unterschied auf die einzelnen Gegenstände des Consums an, so entsteht das, was wir die einzelnen Arten der beiden obigen Kategorien nennen. Aus ihnen dann bildet sich das formale System der directen Steuern. Die Kategorie der Verzehrungssteuer umfaßt daher die eigentlichen Nahrungsmittel, die der Genußsteuer alle diejenigen, die mit der Ernährung einen für die letztere nicht nothwendigen Genuß verbinden.

Die Verzehrungssteuer enthält daher zunächst die Steuer auf Brot, Fleisch, Salz, Feuerung, Licht; das sind ihre absoluten Objecte und ihre ursprünglichen Formen entstehen durch die Auflage der Steuer auf jeden dieser Artikel, namentlich auf die ersten drei, sodaß die Verzehrungssteuer anfänglich stets aus einer Brot-, Fleisch- und Salzsteuer besteht. Die Genußsteuer ihrerseits beginnt stets mit ihrem enfachsten Object, dem geistigen Getränke, und enthält daher stets im Beginne immer eine Bier-, Wein- und Branntweinsteuer. Erst später treten die Steuern auf Taback und Zucker hinzu. So ist das formale System einfach bis zum Auftreten der Colonialwaaren. Diese sind im Anfange Genußmittel; dann werden sie zum Theil Nahrungsmittel, zum Theil bleiben sie dauernd (Gewürze) Genußmittel. In wie weit das der Fall ist, läßt sich im allgemeinen nicht bestimmen; dagegen steht fest, daß der Grad, in welchem die Colonialwaaren aus Genußmitteln zu Nahrungsmitteln werden, den Grad der wirthschaftlichen Entwickelung eines Volkes bezeichnet. Die Gründe dafür werden der Finanzwissenschaft erlassen. Aber auf diesem Wege ergibt sich nun auf Grundlage der Unterscheidung zwischen Nahrung und Genuß ein den Consum umfassendes System der indirecten Steuern.

Wendet man nun hierauf den Begriff des Steuerfußes an, so ergibt sich, daß die Besteuerung der Nahrungsmittel grundsätzlich die quantitative Steuereinheit mit höchst-geringem Steuerfuß, die Besteuerung der Genußmittel die qualitative Steuereinheit mit progressivem Steuerfuß, und die Colonialwaaren je nach der Cultur des Volkes stets die quantitative Steuereinheit, aber theils

den quantitativen niedrigen, theils den qualitativen höhern Steuerfuß haben sollen.

Dies scheint einfach. Allein die praktische Frage ist nun die nach der Höhe des quantitativen und qualitativen Steuerfußes für Verzehrungs- und Genußgegenstände. Erst in ihr erfüllt sich das System der indirecten Steuer zu einem positiven Ganzen.

Dafür nun gelten folgende allgemeine Regeln.

Der Verzehrungssteuerfuß darf nie so hoch steigen, daß die Steigerung des Arbeitslohnes der physischen Arbeit durch ihn bestimmt wird. Das ist dann der Fall, wenn die Gesetzgebung das im Consum wieder verzehrte Roheinkommen der Arbeit und nicht den kapitalbildenden Ueberschuß derselben als Steuerquelle setzt. Dieser letztere steigt, wenn die Verwaltung für die Entwickelung und Verwendung der Arbeitskräfte thätig ist. Eine Verzehrungssteuer ist daher unbedingt begründet durch diese Leistungen der Verwaltung; und da dieselbe hierfür naturgemäß in den großen Städten am meisten leistet, so ist im allgemeinen ein höherer Steuerfuß für die Stadt berechtigt.

Die Genußsteuer darf nicht so hoch werden, daß durch sie der Consum vermöge der Vertheuerung des Genußmittels sinkt. Dieser Grundsatz ist für diejenigen Objecte am wichtigsten, in denen sich die Grenzen der Verzehrungs- und der Genußmittel (also namentlich Colonialwaaren) berühren. Der Tarifsatz oder Steuerfuß der letztern muß daher um so niedriger stehen, je geeigneter die Waaren für die eigentliche Ernährung ist, während bei den importirten Genußmitteln die Grenze des Steuerfußes im Zolltarif nur der Schmuggel ist. Da aber für die einheimischen Genußmittel der Qualitätssteuerfuß oft sehr schwer (Taback), oft gar nicht (feine Weine u. s. w.) anzuwenden ist, so muß hier entweder die Form der Erhebung (Monopol) oder die der Einkommensbesteuerung die Ausgleichung geben.

Da nun aber die Quantität der Nahrungsmittel und damit der entfallende Steuerbetrag stets wesentlich gleich ist für alle Personen, und somit die Steuerlast der Verzehrungssteuer bei sehr ungleichem Einkommen stets wesentlich gleich wird, so ergibt sich, daß die Auflegung der Verzehrungssteuer nach dem Steuerobject — Nahrungsmittel — stets eine ungleiche Besteuerung enthält. Die Ausgleichung dieses Misverhältnisses erzeugt daher den Versuch,

anstatt des Nahrungsmittels die arbeitende — erwerbsfähige — Person als Steuerobject zu setzen, und durch einen verschiedenen Steuerfuß je nach dem Einkommen derselben das Princip der Einkommensbesteuerung auch für die Verzehrungssteuer zur Geltung zu bringen. Das ist das Princip der Klassensteuer, dessen Ausführung nur durch die Erhebung begrenzt wird. Diese Erhebung setzt stets eine gewisse Intelligenz auch der niedrigsten Bevölkerung voraus, wie die Anerkennung der Genußsteuer ein staatsbürgerliches Pflichtgefühl bei den höhern. Man gelangt daher auch bei der rationellsten Einrichtung der indirecten Steuer in Object und Fuß zu dem Schlußsatze, daß, während der Werth der directen Besteuerung vorzugsweise auf der Tüchtigkeit des Amts, der Werth der indirecten Besteuerung vorzugsweise auf der Gesittung und Bildung der Bevölkerung beruht.

Damit nun scheint auch die große Frage wenigstens auf ihr allein berechtigtes Gebiet zurückgeführt, ob das Princip der socialen Entwickelung überhaupt noch eine indirecte Steuer als Besteuerung der physischen Arbeitskraft zuläßt. Zuerst steht nunmehr wol fest, daß alle Genußsteuern auch bei strengster socialer Auffassung nicht blos richtig, sondern sogar nothwendig sind. Zweitens aber muß man die Frage in Beziehung auf die Verzehrungssteuer dahin beantworten, daß die Verzehrungssteuer als Klassensteuer falsch ist, wenn sie nicht reproductiv wirkt, das ist, wenn die Verwaltung nicht direct für die kapitalbildende Kraft der physischen Arbeit sorgt, was wesentlich durch Unentgeltlichkeit und gute Organisation der Elementarbildung zu geschehen hat; daß sie aber gewiß motivirt wird durch die Verwendung ihres Ertrages für ihre eigene Steuerquelle. Da nun aber auch die besitzende Klasse diese Steuer zahlt, ohne daß für sie jene sociale Verwaltung eintritt, so ergibt sich, daß man, um den Gesammtsteuerbetrag der Verzehrungssteuer zu bestimmen, eigentlich das Consumtionsverhältniß zwischen beiden Klassen festsetzen, und dann den Satz durchführen müßte, daß der Staat stets so viel auf die sociale Verwaltung der niedern Klasse verwenden sollte, als seine Verzehrungssteuer von dieser ihm einträgt. Das nun ist für ein Reich gar nicht zu berechnen, wohl aber für einen Ort — das ist für einen Selbstverwaltungskörper.

Die Consequenz davon wäre nun die, daß die Verzehrungssteuer stets eine doppelte mit doppeltem Verzehrungssteuerfuß sein sollte; die eine, die Reichsverzehrungs- oder Klassensteuer, mit höchst geringem, aber progressivem Steuerfuß als Antheil an der Gesammtverwaltung, die andere, die Verzehrungssteuer der Selbstverwaltungskörper je nach den Bedürfnissen der örtlichen socialen Verwaltung. Würde man auf einer solchen Grundlage eine Berechnung machen mit der Basis, daß die Steuer im ganzen doch nur ihren bisherigen Gesammtbetrag zu ergeben habe, so würde damit der Anfang zu demjenigen geschehen sein, was uns noch in Theorie und Praxis gänzlich fehlt, zu einem staatswirthschaftlichen System der indirecten Steuer überhaupt und einem socialen System der Verzehrungssteuer insbesondere.

Freilich spielt dabei nun das System der Erhebung dieser Steuern eine maßgebende Rolle. Auch diese ist eben noch kein System. Dasselbe scheint aber seine Elemente in Folgendem suchen zu dürfen.

Ich glaube, daß nach dieser Darstellung das Festhalten der Kategorie einer selbständigen Luxussteuer auch theoretisch keinen Sinn mehr hat, wie dieselbe in der That praktisch verschwunden ist. Sie war eine der großen Formen, in der man nach der eigentlichen Einkommensteuer suchte, und sich zum Theil dabei die Auffassung unklar machte. Doch bestehen, wie immer in solchen Fällen, noch einzelne Ueberreste fort. Nur England hat eine solche noch als selbständige allgemeine Steuer in seinen sogenannten Assessed Taxes (Kutschen, Pferde, Wappen, Dienstboten, Haarpuder, Hundesteuer, Hüte, Handschuhe, Uhren). Vocke, S. 464 fg. Die Geschichte des Wortes und seiner Bedeutung ist nur insofern von Interesse, als sich aus derselben Begriff und Inhalt der Einkommensteuer entwickeln. Vgl. Rau, III, §. 421. Man kann Hoffmann's Darstellnng und Kritik (L. v. d. Steuern, S. 225—236) als das Beste ansehen, was bisher darüber gesagt ist, namentlich über die preußische Consumtions- und Luxussteuer von 1810, die schon seit 1814 nicht mehr erhoben wird, ebenso die Steuer auf Gold, Silber und Juwelen durch Gesetz vom 12. Februar 1809. Indeß läßt sich die directe Luxussteuer doch als örtliche (städtische) Steuer für gewisse Dinge, namentlich für Hunde, wol rechtfertigen; die Hundesteuer besteht daher auch an manchen Orten, wie z. B. in allen großen Städten Oesterreichs.

B. Die Principien der Erhebung der indirecten Steuer.

Die Erhebung der indirecten Steuern hat ihre Geschichte, deren Werth allerdings mehr in dem liegt, was sie anstrebt, als in dem, was sie schon erreicht hat. Ihre hohe Wichtigkeit macht es nothwendig, sich wenigstens über die Hauptsache dabei klar und einig zu sein.

Zu dem Ende möge man uns statt der Darstellung und Kritik des Einzelnen, die doch nur bei der einzelnen Steuer Werth hat, gestatten, wieder bestimmte Epochen zu charakterisiren.

In der ersten Epoche entsteht die Erhebung stets mit der einzelnen Steuer selbst, und hat anfangs — zum Theil noch jetzt — nur die Aufgabe, die Gewißheit des Eingangs der Steuer durch alle möglichen Mittel herzustellen. Natürlich wird sie dabei je nach der Natur des Objects sehr verschieden; sie wird bei den Städten zur Thorsteuer, beim Zoll zur strengen Verzollung mit hartem Strafrecht gegen Schmuggel, bei der Genußsteuer theils Monopol, theils die strengste Controle des Consums in den einzelnen Momenten des Ueberganges in die Consumtion, theils eine strengere Bewachung der Fabrikation, wie bei Getränken, Zucker, Zeitungen. Sie wird dadurch im höchsten Grade lästig, vielfach geradezu willkürlich und gewaltsam, rastlos und doch nicht ihres Erfolges sicher, endlich kostspielig und doch nicht einträglich. Aber gerade das letzte Moment ist es, welches die zweite, gesundere Epoche begründet.

Diese nämlich geht davon aus, daß der Zweck der ganzen Besteuerung ja doch nicht das Besteuern als solches, sondern die Reineinnahme für den Staat sei. Ihre Grundlage wird dadurch eine andere. Sie fragt sich zuerst, wie sie die Erhebungskosten vermindern könne, ohne den Ertrag zu verringern; sie fragt sich zweitens, ob der Ertrag sich nicht steigern lasse durch Herabsetzung des Steuerfußes. Auf diese Fragen gibt es nun allerdings keine allgemein gültige Antwort, sondern dieselben werden bei jeder einzelnen Steuer wieder untersucht, und so entsteht eine Periode der Versuche, die naturgemäß noch zu keinem endgültigen Resultate führen können. Aber im allgemeinen bleibt doch das Ergebniß, daß die Erleichterung in Steuerfuß und Erhebung

durchgehends sich in das umgekehrte Verhältniß zur Umgehung der Steuer stellt. Je mehr jene zur Geltung gelangt, je weniger kommt diese vor. Daher denn das wohlmotivirte Streben nach einer möglichsten Herabsetzung der Steuer, und das Aufgeben der Erhebung derselben bei dem individuellen Consum — Liberalität in der Besteuerung; aber noch immer traut man sich nicht eine Erhebung, die sich an das Steuerobject hält, und daher ebenso kostbar als störend ist, grundsätzlich zu bekämpfen. Es ist die Epoche der Experimente, denen eine Ausgabenberechnung, aber kein Princip zum Grunde liegt.

Wir stehen jetzt im Anfange der dritten Grundform der Erhebung. Dieselbe beruht darauf, das System der Erhebung für die Verzehrungs- und für die Genußsteuern zu scheiden. Die natürliche Grundlage dieses Systems ist der Satz, daß alle Verzehrungssteuern überhaupt nicht mehr von dem Object, sondern nur vom Subject erhoben, und daher Klassensteuern sein, während die Genußsteuern nach wie vor durch Besteuerung des Objects erhoben werden sollen. Die Verzehrungssteuer als Klassensteuer ist daher die directe Form der indirecten Steuer; die Genußsteuer ist die reine indirecte Besteuerung. Man wird, mit einiger Erfahrung in diesen Dingen, zugestehen, daß die Voraussetzung der erstern eine große Wachsamkeit der Beamteten, die Voraussetzung der zweiten eine große technische Zweckmäßigkeit der Errichtungen ist: die erste wird daher eine einfache und allenthalben gleiche Erhebung an die Stelle der bisherigen Formen setzen, die zweite wird dagegen je nach der Natur ihres Objects ihre speciellen Erhebungsformen beibehalten. Die erste wird die Steuer um die Kosten der Erhebung vermindern, die zweite kann die letztere sogar unbedenklich erhöhen, wenn sie dadurch nur die Störung des Verkehrs auf das Minimum reducirt. Allein das ist nur möglich, so weit Erhebung und Fuß nicht unvermeidlich machen, daß sich viele Artikel des Genusses der Besteuerung entziehen. Um das auszugleichen, muß dann wiederum die Klassensteuer ihren Fuß um so viel erhöhen, daß der Ausfall in den Genußsteuern damit gedeckt wird; und so entsteht hier auch aus der Reform der Erhebung die Einkommensbesteuerung neben und in der festen amtlichen Steuerbemessung der Klassensteuer.

Freilich wäre es nothwendig, zu dem Ende das System als

Ganzes zu betrachten. Vor der Hand muß die Theorie sich darauf beschränken, zunächst ihre Forderungen aufzustellen, und dann die gegebenen Zustände im allgemeinen, und das geltende Recht der einzelnen Steuern zu constatiren.

IV. Der Charakter der indirecten Besteuerung in England, Frankreich, Oesterreich, Preußen und Rußland.

Es ist nun von hohem Interesse, auf den angegebenen Grundlagen den Charakter der indirecten Besteuerung in den großen Staaten Europas im allgemeinen zu charakterisiren, wenn auch das Einzelne erst bei dem Einzelnen folgen kann.

Während nämlich die Staaten Europas in dem Princip der indirecten Steuer sich alle im wesentlichen gleich sind, die Arbeitskraft als solche neben dem Kapital selbständig in einer indirecten Steuer zu besteuern, sind sie im Object und Erhebungssystem wieder so sehr ungleich, daß man die größte Schwierigkeit hat, sie überhaupt zu vergleichen.

England zeichnet sich dadurch aus, daß es zuerst die Objecte seiner indirecten Steuern successive mehr reducirt hat als irgendein Staat Europas, ohne daß es den Ausfall dieser Steuer durch eine Personalsteuer gedeckt hätte. Ebenso hat England keine örtliche Besteuerung und kein Monopol, und die Besteuerung der eigentlichen Nahrungsmittel war von jeher ganz ausgeschlossen. Es hat daher vorwaltend ein System von Genußsteuern, und das ist es, was nicht blos England von allen andern Staaten so wesentlich unterscheidet, sondern was auch unzweifelhaft eine der wichtigsten Grundlagen seiner wirthschaftlichen Entwickelung geworden ist. Diese Genußsteuer beginnt allerdings mit einer großen Menge von Objecten, unter denen sogar ursprünglich die Kleidungssteuer in der Besteuerung der gedruckten Kattune erscheint. Unter den heftigsten Kämpfen fällt nun seit dem Beginn dieses Jahrhunderts ein Object nach dem andern weg, sodaß jetzt nur noch wenige Artikel der indirecten Steuer unterliegen, an deren Spitze die geistigen Getränke und die transatlantischen Artikel Taback und Zucker stehen.

Der Name für die Besteuerung der Unterhaltsmittel, deren Natur dicht an den Charakter der Nahrungsmittel streift, ist die

Excise, und die Geschichte derselben hat ein vorzügliches Interesse durch den unablässigen Kampf gegen die meist ganz irrationellen indirecten Steuern, die allerdings fast alle Bedürfnisse des persönlichen Lebens trafen und meist erst in unserm Jahrhundert aufgehoben sind; so die Excise für Leder, Glas, Ziegel, Seife, Cider, Lichter und eine Reihe anderer Gegenstände, die Bocke genau je mit ihrer Geschichte aufführt.

Aber schon in England ist es nicht möglich, sich ein klares Bild von der indirecten Besteuerung zu machen, wenn man nicht die Steuererhebungsformen selbständig ins Auge faßt. England besteuert nämlich seine indirecten Steuerobjecte in vier Formen. Zuerst durch die Fabrikationssteuer bei den Getränken, die im Lande producirt werden, als eigentliche Excise duty; dann durch Absatzsteuer bei dem Verkehr mit denselben als License; dann durch den Zoll bei dem Eintritt über die Grenze als Custom duty, und endlich durch directe Besteuerung als Luxussteuer der Assessed Taxes. Nur muß man schon hier sich nicht dadurch irremachen lassen, daß einerseits der Name der indirecten Steuer in England ganz unbekannt ist, weshalb man auch weder theoretisch noch praktisch jene vier Besteuerungen als ein Ganzes zusammenfaßt, andererseits, daß auch in den Licenses und den Assessed Taxes der englischen positiven Steuergesetzgebung wirkliche Erwerbsteuern vorkommen. Gneist sowol als Bocke haben es mit der ganzen finanziellen Literatur gemein, daß sie sich an den Namen der Besteuerung halten, in demselben jedesmal selbständige Steuerarten sehen und daher zu keinem Bilde der indirecten Steuer gelangen. Im übrigen ist die Geschichte der Besteuerung jedes einzelnen Objects bei Bocke vortrefflich dargestellt; wie weit wären wir, hätten wir etwas Aehnliches für die deutsche indirecte Steuer und Besteuerung!

Einen wesentlich andern Charakter hat die indirecte Besteuerung Frankreichs, und es ist von nicht geringem Interesse, zu sehen, wie hier die Zahl und der Umfang der indirecten Steuern beständig an Intensität und Umfang wächst, während in England dieselben von Jahr zu Jahr reducirt werden.

Die indirecte Besteuerung in Frankreich war vor der Revolution dieselbe wie auf dem übrigen Continent. Die Revolution, den Grundsätzen der Physiokratischen Schule getreu, begann damit,

alle indirecten Steuern aufzuheben (Gesetz vom 23. November 1790) und an ihre Stelle die einzige Grundsteuer zu setzen. Allein dieser Standpunkt erwies sich sofort als unhaltbar. Schon das Gesetz vom December 1790 führte die Contribution personnelle et mobilière, die erste Form der Klassensteuer, wieder ein; dazu eine Taxe von 5 Proc. des Revenu mobilier für Wagen und Pferde. Dann ward durch Gesetz vom 25. Februar 1804 die Getränkesteuer als „Droits réunis" eingeführt; die Besteuerung des Salzes durch Decret vom 11. Juni 1806 hergestellt; die durch Gesetz vom 19. bis 25. Februar 1791 aufgehobene Thorsteuer, das Octroi, schon mit Gesetz vom 9. Germ. V im Princip wieder anerkannt, seit Napoleon's Herrschaft durch mehrere Gesetze erweitert, durch Gesetz vom 9. December 1814 in ihren Grundlagen und endlich durch Gesetz vom 28. April 1816 in ihrem Umfange geordnet; das letztere Gesetz muß als das Hauptgesetz für die ganze französische örtliche Steuer angesehen werden. Dann führte das Decret vom 29. December 1810 das Tabacksmonopol ein, das Schießpulvermonopol ward durch Decret vom 16. März 1813 eingeführt, die Besteuerung der inländischen Rübe durch Gesetz vom 18. Juli 1837, während die in Beziehung auf das Schutzzollprincip wechselnden Zolltarife in Beziehung auf ihren Antheil an der indirecten Besteuerung durch Erhebung eines bedeutenden Zolles von transatlantischen sowie von europäischen Nahrungsmitteln sich im wesentlichen gleich bleiben. So hat Frankreich das am meisten entwickelte indirecte Steuersystem in Europa; und bei diesem System muß uns vor allem Eins zum Nachdenken Anlaß geben. Das ist der absolute Mangel an einer einheitlichen Auffassung in einer Gesetzgebung, welche sonst gerade das Einheitliche zu ihrem Lebensprincip gemacht hat. Es ist das einer von den vielen Beweisen dafür, wie schwer es ist, in den indirecten Steuern sowol in Beziehung auf Fuß als auf Erhebung das Princip der Gleichheit zur Geltung zu bringen.

Was nun speciell die letztere betrifft, so hat Frankreich die mehrfache Besteuerung desselben Objects zu einem Grade ausgebildet wie kein anderer Staat. Zuerst hat es die Contribution personnelle et mobilière; dann hat es die örtliche Besteuerung fast aller Nahrungsmittel im Octroi; dann hat es die Fabrikationssteuer auf Getränke, Salz und Zucker in der License; dann hat

es die dritte Besteuerung der Getränke in der Circulations- und Detailsteuer; dann hat es die vierte Besteuerung derselben in der Eingangsgebühr und die fünfte in dem Zoll; dann hat es das Monopol für Taback und Schießpulver und den Stempel für die Zeitungen und Publicationen aller Art. Endlich darf nicht vergessen werden, daß auch noch eine Abgabe auf dem persönlichen Verkehre durch Fuhrwerke liegt. Alle diese Besteuerungen sind wieder in ihren einzelnen Einheiten und Fußen so genau bemessen, daß es fast unmöglich ist, sich ein klares Bild von dem Ganzen zu machen; Grundsatz ist jedoch die Anwendung des Unterschiedes der Ortsklassen auf den Steuerfuß des Octroi und die Getränkesteuer, während andererseits andere Gegenstände, wie namentlich Brot, Zucker, Bier ohne allen Grund in dem Octroi nicht erscheinen, obwol dasselbe sogar die Wohnung durch die Besteuerung von Bauholz, Kalk und Ziegel dreimal (neben der Contribution des portes et fenêtres und der Contribution mobilière) belastet, das Oel besteuert und das Petroleum freiläßt, die Brennstoffe besteuert, sowie Fleisch und Fische, Käse, ja sogar das Eis, dagegen z. B. wieder Eier, Reis und andere Dinge freiläßt. Man sieht, wie der genauesten Berechnung des Einzelnen der völlige Mangel eines leitenden Princips gegenübersteht, und Hock's Bewunderung der französischen Contribution indirecte scheint uns danach eine sehr wenig motivirte, um so mehr, als die Franzosen auch die eigentliche Verkehrssteuer durch Stempel und Enregistrement zu dieser Steuer hinzuzählen. Im großen und ganzen ist die indirecte Steuer Frankreichs eine Verbindung der Verzehrungs- und der Genußsteuer, bei der es unverkennbar ist, daß der Staat die verhältnißmäßig geringen Ertragssteuern durch diese Steuern wieder ausgleichen will — ein bedenkliches System, das auch hier das Kapital vor der Arbeit bevorzugt!

Was nun zum Schlusse Deutschland betrifft, so hat dasselbe, soweit wir es bei dem Mangel an ausreichenden Untersuchungen und Mittheilungen beurtheilen können, sich allerdings mit dem Beginne dieses Jahrhunderts der französischen Gesetzgebung nachgebildet, jedoch hat es nie das Streben nach einer möglichsten Vereinfachung des ganzen Systems aufgegeben.

Was zunächst Oesterreich betrifft, so ist es erst spät zu einem System gelangt, das allerdings die Verzehrungs- und Genußsteuer

nebeneinanderstellt, und daher auch in viele Steuerarten zerfällt. Es hat als Grundlage die alten historischen Objecte aufgenommen, indem es durch das Gesetz von 1829 die ganze örtliche Verzehrungssteuer der Grundherren aufhob und dieselbe gegen Entschädigung (dieselbe ward 1836 mit 12 Mill. Fl. festgesetzt) der Berechtigten zu einer Staatssteuer machte. Das System der Personalsteuer ist nicht zur Geltung gelangt, dagegen hat die Ortssteuer in den geschlossenen Städten (17 in drei Klassen je mit ihrem besondern Steuerfuße) auch das Brot aufgenommen, die Fabrikationsbesteuerung auf Getränke, Zucker und Fleisch ausgedehnt, für Taback mit Recht, für Salz mit Unrecht das Monopol beibehalten, seinen Zoll im wesentlichen an die Tarife des Zollvereins angeschlossen und gleichzeitig mit Preußen die Luxussteuer in die Einkommensteuer, aber allerdings in unvollkommener Weise, aufgehen lassen.

Das indirecte Steuersystem Preußens dagegen erscheint der höchsten Beachtung werth. Dasselbe hat historisch, und von sachlicher Nothwendigkeit gezwungen, die Grundlage der Loslösung der Verzehrungssteuer von den Objecten derselben in seiner Klassensteuer angebahnt, und wenn man auch hier kein systematisches Princip hatte, doch in der Praxis ein vortreffliches System langsam zur Geltung gebracht. Wir glauben, daß diesem Princip der Verzehrungssteuer die Zukunft gehört. Es hat sich ferner von der Salzsteuer so gut als frei gemacht; die Genußsteuer ist in der Fabrikationssteuer streng, aber gut geordnet, und nur der Taback ist viel zu wenig besteuert. Das Wichtigste an Preußen aber ist sein Verhältniß zum Steuersystem Deutschlands. — Bezüglich der übrigen deutschen Staaten sind wir nicht in der Lage, etwas sagen zu können, da uns die Quellen fehlen. Regenauer, „Staatshaushalt von Baden", 1863, führt auf: die Weinsteuer (Accise als eigentliche Consumtionssteuer, Ohmgeld als Absatzsteuer, §. 284), die Biersteuer, die aus einer Abgabe von Malz (1812), durch Gesetz vom 14. Mai zu einer Productionssteuer vom fertigen Biere ward (§. 286), die Branntweinsteuer, seit 1812 Absatzsteuer, seit 1828 Productionssteuer (§. 288), die Fleischsteuer, durch Gesetz vom 28. März 1844 als Productionssteuer definitiv geordnet (§. 289). Von weitern Besteuerungen finden wir keine Angaben. Herdegen, „Würtembergs Staatshaushalt" (1848), zeigt uns, wie

höchst ungenau die Begriffe in den wirklichen Steuern damals gewesen sein müssen; so ist die „Güteraccise" von 1824 nur eine Verkehrssteuer für den Verkehr in unbeweglichen Gütern; seine Angaben über die Besteuerung von Wein, Bier, Branntwein sind sehr unvollständig; es wird nur klar, daß sie sich in Productions- und Absatzbesteuerung scheiden. Von der örtlichen Besteuerung ist nirgends die Rede, obgleich sie vorhanden ist. Monopole gibt es nicht, ebenso keine Luxussteuer, und der Zoll ist der allgemeine Zoll des Zollvereins. Hier fehlt uns eine auf einfache Kategorien zurückgeführte, aber allerdings höchst schwierige Arbeit, welche für das ganze indirecte Steuerwesen Deutschlands Epoche machen würde.

Jedenfalls aber wird es sich ergeben, daß die Entwickelung der Dinge auf eine Reichsklassensteuer neben den territorialen, danach zu den modificirenden Genußsteuern hindrängt; und das wird der Zeitpunkt werden, wo auch hier Einheit und Gleichartigkeit entstehen wird.

Die russische indirecte Besteuerung ist sehr einfach; die Objecte der Verzehrungssteuern sind wenig zahlreich, wahrscheinlich am wenigsten in Europa. In frühern Jahrhunderten waren verschiedene andere Gegenstände der Consumtion besteuert; jetzt aber wenige (nur Getränke, Taback, Salz und Zucker). Die Nahrungsmittel (ausgenommen das Salz) unterliegen keiner Steuer (so wenig Staats- als localen Steuern). Luxussteuern gibt es nicht. Monopole auch nicht, seit der Aufhebung des Getränke- oder Brantweinhandelmonopols. Die ganze Besteuerung besteht aus: 1) Accisen (auf Getränke, Taback, Zucker und Salz), und 2) den Zöllen, die bisjetzt sehr stark entwickelt sind und für viele Waaren einen prohibitiven Charakter haben. Die Höhe des Zolls verursacht den noch schwachen Ertrag dieser Einnahmequelle. Die hervorragendste Rolle in der indirecten Besteuerung spielt die Getränkesteuer; alle andern Gegenstände der indirecten Besteuerung sind verhältnißmäßig unbedeutend. Das System der Accisen besteht im allgemeinen aus zwei Arten der Besteuerung: a) verschiedene fixe Steuer für Patente (Licenses), die jedes Etablissement (Fabrik, Niederlage, Magazin, Schenkhaus u. s. w.) haben muß; b) eigentliche Accise für fabricirte Waare (Branntwein, Taback, Zucker, Salz), in verschiedenen Formen (näher später), als direct proportional.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Arten der indirecten Steuern.

Es wird nun aus dem Obigen klar sein, daß eine einfache Durchführung eines Systems bei den indirecten Steuern nicht thunlich ist, nicht blos weil Art und Namen hier verschieden sind, sondern weil die Erhebung es mit sich bringt, daß sie selbst theils als eigene Steuerart erscheint (Klassensteuer), theils aber die beiden großen Theile in sich verbindet (Zoll) und mithin zugleich Verzehrungs- und Genußsteuer enthält. Allein da es sich für uns nicht blos um abstracte Theorie, sondern zugleich um ein Bild des Geltenden handelt, so möge die große Arbeit unserer Zeit in der Unfertigkeit dessen, was wir hier bieten, wieder erscheinen. In der That wäre die Voraussetzung eines ganz getreuen sachlichen Bildes die Darstellung des selbständigen Steuersystems jedes Landes für sich; allein der Vortheil, den das Verständniß der Vorzüge und Mängel des einen für das andere bietet, ist ohne die Reducirung auf ein einheitliches System wieder nicht zu erzielen.

So werden wir denn die Unterscheidung der beiden großen Gruppen der Verzehrungs- und Genußsteuer zum Grunde legen, und an die Steuer die Erhebung anschließen. Dabei dürfen wir allerdings bemerken, daß der Zoll, da er eine Erhebungsform für beide Arten zugleich ist, sich schließlich gar nicht einreihen läßt, sondern als selbständige indirecte Steuerform behandelt werden muß. Jedenfalls wird die Klarheit, die dadurch in das Ganze kommt, viel einzelne Bemerkungen überflüssig machen.

A. Die Verzehrungssteuern.

Gemeinsame Natur und Aufgabe derselben.

Um das System der Verzehrungssteuern sich klar zu machen, muß man zuerst ihr Gebiet, und dann die Schwierigkeit verstehen, dasselbe durch die Steuer zu erfassen.

Es liegt zuerst im Wesen der Sache, daß eine scharfe äußere Grenze für die Objecte, welche der Verzehrung angehören, nicht gefunden werden kann. Man wird jedoch sagen können, daß die drei Elemente der Nahrung, die Pflanzen-, die thierische und die animalische Nahrung gewiß dazu gehören. Neben ihnen sind Wohnung, Feuerung und Licht gleichfalls in ihrem Minimalbedarf unbedingte Unterhaltsmittel; allein sie haben das Eigenthümliche, daß sie durch die Quantität der Verzehrung zum Genuß werden, während das verzehrbare Quantum der erstern für jede Person ein begrenztes und durchschnittlich gleiches ist. Andere Artikel — Colonialwaaren — sind dem einen Volke Nahrungsmittel, dem andern Genußmittel. Das nun ist es, was die historische Entwickelung dieses Steuergebiets erklärt und, wie uns scheinen will, auch seine künftige Gestalt beherrschen wird.

Die historische Bildung des Systems der Verzehrungssteuern zeigt nämlich, daß man naturgemäß bei den einzelnen Artikeln beginnt, und deshalb für jeden einzelnen Artikel wieder eine besondere Form der Besteuerung aufgestellt hat. Es ist klar, daß dies die Erhebungskosten wesentlich vertheuert, und zugleich große Störung des täglichen Verkehrs hervorruft. Es kommt dazu, daß eine ganze Menge Artikel (Butter, Käse, Gemüse u. s. w.) sich dieser Besteuerung gänzlich entziehen, und höchstens örtlich der Thorsteuer unterworfen werden können. Die Besteuerung der erfaßbaren Artikel aber, mit welcher diese Steuer historisch anfängt, erzeugt somit eine höchst ungerechte Ungleichheit der Besteuerung, während es ganz unmöglich ist, diese Steuer gerade da, wo der Consum die Differenzen des Einkommens zur Erscheinung bringt, in der Quantität der Nahrungsmittel und der Quantität der Unterhaltsmittel, zur Geltung zu bringen. Mag man Brot und Fleisch, Feuerung und Licht besteuern, wie man will, man wird nie die edlere Gattung mit einem höhern Steuerfuß belegen können als die schlechtere. Man wird ferner nie hervorbringen, daß Land und Stadt gleich stehen; man wird nie hervorbringen, daß alle Artikel wirklich besteuert werden. Man wird aber auch nie möglich machen, für die einzelnen Artikel ihre Steuerquelle auch nur einigermaßen genau zu berechnen. Man wird daher nie anders als nach einem fast willkürlichen Ueberschlage den Steuerfuß derselben ansetzen. Kurz man wird, solange man die

Verzehrungssteuer auf ihre einzelnen Objecte reducirt, sie in der einen Hälfte der Bevölkerung — auf dem Lande — nicht durchführen, in der andern — in den Städten — nicht gleichmäßig vertheilen, in beiden Hälften aber keinen entsprechenden Steuerfuß finden können.

Man hat daher in unserm Jahrhundert sich die Frage gestellt, die Grundlage der Verzehrungssteuer, nach welcher das Object der Verzehrung Steuerobject und Quelle ist, definitiv aufzugeben. Und thäte man es nicht der Sache willen, so müßte man es um der Erhebung willen thun. Denn es ist der Grundsatz gerade der Verzehrungssteuer, daß die Erhebung um so kostspieliger und lästiger wird, je mehr sie sich an die einzelnen Objecte der Verzehrung anschließt.

Danach hat sich ein zweites rationelles System an das historische angeschlossen. In ihm liegt die Zukunft der gesammten Verzehrungssteuer. Sie besteht nicht in der Aufhebung derselben im Princip, sondern in dem Uebergange von der Besteuerung der Objecte zu der der Subjecte, oder von den einzelnen Verzehrungssteuern zu den Personal-Verzehrungssteuern oder den Klassensteuern.

Da dieser Schritt aber noch nicht geschehen ist, so müssen wir noch die einzelnen Verzehrungssteuern für sich betrachten.

I. Die Pflanzennahrung und ihre Besteuerung.

Die Pflanzennahrung ist die bei weitem wichtigste Art aller Nahrungsmittel, denn sie vertritt und ernährt die größte Masse der persönlichen mechanischen Arbeit. Insofern man also blos ihre Quantität und ihre Verpflichtung, irgendeinen Steuerfuß zu tragen, ins Auge faßt, ist sie eine der reichsten Steuerquellen, und es ist natürlich, daß der rohe Beginn der Steuergesetzgebung gern und rücksichtslos bei ihr beginnt.

Allein die Pflanzennahrung producirt doch nur die niedrigste, werthloseste Arbeitskraft; sie erzeugt daher kein zur Steuerzahlung fähiges Einkommen; sie ist in der That indirect schon in der Grundsteuer belastet; endlich entzieht sie sich in ihrem größten Theil jeder Messung des individuellen Consums. Es ist daher natür-

lich, daß man statt ihrer vielmehr ihre wirthschaftliche Quelle, die Landwirthschaft, in der Grundsteuer besteuert; die Besteuerung der Pflanzennahrung ist daher ursprünglich stets in der Grundsteuer enthalten. Das wird erst anders nach dem Entstehen geschlossener Städte. Hier glaubt man an den Thoren derselben das Object, die Substanz der Pflanzennahrung erfassen zu können; man erkennt ferner, daß die durch sie ernährte Arbeitskraft in der Stadt einen höhern Werth empfängt als auf dem Lande; man bestimmt daher Einheit und Fuß für die in die Stadt gebrachte Pflanzennahrung, und so entsteht die Erhebungsform der Thorsteuer — Accise, Octroi — mit dem System ihres Steuerfußes im Thorsteuertarif. Das ist die zweite Gestalt dieser Verzehrungsbesteuerung.

Allein es ergibt sich bald, daß diese Thorsteuer nicht blos die größere Hälfte der Bevölkerung für die Pflanzennahrung ganz unbesteuert läßt, sondern auch daß jener Steuerfuß in den Städten keine weitere Folge hat, als daß sie nebst ihren großen Erhebungskosten zugleich nur den Preis der Arbeit in den Städten vertheuert.

Aus dem ersten Moment geht der Versuch hervor, die Pflanzennahrung auch auf dem Lande zu besteuern; das ist, diese Verzehrungssteuer zu einer allgemeinen staatsbürgerlichen Pflicht zu machen. Das aber ist nur für einen Artikel möglich, das Brot; und dieser ist wieder nur meßbar in der Mehlproduction. So entsteht die Mahlsteuer. Es ist einleuchtend, wie große Uebelstände dieselbe für den täglichen Verkehr haben muß. Schon das erweckt den Zweifel an ihrer Richtigkeit. Das zweite obige Moment aber beweist, daß die einfachste physische Arbeitskraft, welche sich mit der Pflanze ernährt, überhaupt keine selbständige Steuerkraft hat; wenn ich ihre kapitalbildende Kraft auf die Steuereinheit der Pflanzennahrung — das Pfund — reducire, ist dieselbe so gering, daß gar kein Steuerfuß klein genug wäre, um eine richtige Steuer herauszubringen. So kommt man, sowie man diese Steuer rationell betrachtet, zu dem Zweifel, ob sie in ihrer Selbständigkeit überhaupt irrationell sei. Man gibt sie gänzlich auf auf dem Lande (England, Frankreich); man hält sie aber leider noch immer fest für gewisse größere Städte als Thorsteuer (Frankreich, Deutschland, Oesterreich), und zwar weil man hier nicht blos die nothwendige, sondern auch die genuß-

bringende Pflanzennahrung — mit ihr manche andere Genußsteuer — damit zu Einem System verbindet, und in den Tarif — das System der Steuerfuße — somit einen Genußsteuerfuß hineinbringt (Mais, Obst, feine Gemüse u. s. w.). Damit empfängt die Steuer auf Pflanzennahrung einen andern Charakter. Die rohen Nahrungsmittel werden eine rohe Personalerwerbsteuer, und sollen den höhern mechanischen Arbeitslohn der Städter besteuern; die feinern werden zu einer Einkommensbesteuerung für die Besitzenden, welche sie zahlen können. Allein immer ist es höchstens der zehnte Theil der Bevölkerung, welchen sie treffen; sie erzeugen einen beständigen Kampf und einen berechtigten Unmuth, und ihre Kosten sind höchst bedeutend. Die gemeinsame Reducirung auf eine Broteinheit für Stadt und Land ist ungerecht, die Ausdehnung auf andere Artikel für das Land unmöglich, die einfache Ueberwälzung auf den Lohngeber aber unvermeidlich, da die physische Arbeit die Steuer einfach nicht produciren kann, und die Berechnung und Erhebung des unfaßbaren Minimums des Reinertrags der Steuerbroteinheit unmöglich ist. So müssen wir sagen, daß diese ganze Steuer als selbständige absolut falsch ist. Hier kann nur die Besteuerung des Subjects statt des Objects — die Klassensteuer statt der Verzehrungs- oder Mahlsteuer — helfen.

Diese Zweifel sind so alt wie die Untersuchung der Verzehrungssteuer überhaupt. Es ist schon aus dem Obigen klar, daß die Scheidung von Brot und Fleisch nur eine historische, keine principielle sein kann. Adam Smith und Ricardo haben noch kein großes Bedenken, eben weil sie von dem Grundsatze ausgehen, daß die Brotsteuer auf den Arbeitgeber überwälzt wird. Die deutsche Literatur hat fast durchgängig sich mit den einzelnen Steuern wenig eingehend beschäftigt, sondern fast nur die Verzehrungssteuer ohne gehörige Scheidung der einzelnen Arten behandelt. So schon Jakob, II, §. 1121; Malchus, I, 67; ähnlich in neuer Zeit Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 315, 316; ebenso M. Wirth, „Nationalökonomie", II, 464, und Hock, „Abgaben und Schulden", S. 152. Man sieht es diesen Arbeiten an, daß ihnen die Beachtung der großen Besonderheit jener Steuerarten überhaupt in der allgemeinern und freilich viel leichtern, der „Verzehrungssteuer", untergegangen ist, womit denn freilich nicht viel gewonnen wird. Rau, II, §. 431, ist ohne Bedeutung; Lotz macht eine Ausnahme, „Staatswirthschaft", III, §. 441, indem er sich definitiv gegen die Brotsteuer ausspricht. Ebenso hat Pfeiffer,

„Staatseinnahmen", II, 368—374, sich energisch gegen die „Mahlsteuer" erklärt. Ueber den Uebergang zur Klassensteuer s. unten.

Die Licenses in England umfassen weder das Bäcker- noch das Fleischergewerbe. In Frankreich ist allerdings das Octroi durch das Gesetz 11 Frimaire an VII sehr unbestimmt gehalten; das Decret vom 17. Mai 1809 dagegen stellt als Objecte des Octroi auf die fünf Klassen: boissons, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux; allein selbst die strengste Octroi (Paris) hat das Brot nicht hineingenommen, obgleich das Gesetz vom 28. April 1816 dem Conseil municipal das Recht gab, bei der Präfectur darauf anzutragen. Block, „Octroi"; Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 377. In Oesterreich haben die geschlossenen Städte das Korn, Mehl und Brot als Steuerobject aufgenommen; vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", S. 218. In den größten Städten auch die feinern Pflanzennahrungen, Reis, Obst, Gemüse, Wild, Geflügel u. s. w.; wie in Paris. Vgl. auch Rau, §. 431. In Preußen Versuch, ursprünglich die ganze Nahrungssteuer durch die Mahlsteuer aufzubringen; die übeln Folgen und das daraus hervorgehende Mahlsteuergesetz vom 30. Mai 1820, sowie die Einrichtung der Klassensteuer von demselben Tage bei Hoffmann, „Steuern", S. 317 fg.; kurze Angabe bei Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", §. 483 und 489 (er sieht nicht den Zusammenhang). Literatur darüber, namentlich in den vierziger Jahren, ebendaselbst. Vgl. auch Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 363. In Rußland existirt seit jeher keine von allen diesen Arten der Besteuerung, weder auf dem Gebiete der Staatssteuern, noch der localen (Municipal- und Communal-)Steuern. Der Verkehr in allen diesen Gegenständen ist vollkommen frei, so auch deren Production und Absatz. In den Städten, auf den Marktplätzen werden niedrige Abgaben für das Recht, den Raum zu besetzen, den Städten bezahlt, aber das ist eine Art von Handelsgebühr, keine Besteuerung der Waaren.

II. Fleischnahrung und Fleischsteuer.

Die thierische Nahrung ist theuerer, aber auch kräftiger als die Pflanzennahrung. Ihre Verzehrung setzt daher einerseits einen größern Reinertrag der Arbeit voraus, andererseits erzeugt sie eine größere Arbeitskraft. Die Besteuerung des Arbeitsertrags durch die Besteuerung der thierischen Nahrung ist daher nicht blos ebenso nahe liegend, sondern auch leichter durchzuführen und verständlicher als die der Pflanzennahrung. Man hat daher auch versucht, eine Besteuerung derselben selbst da durchzuführen, wo

man die Besteuerung der Pflanzennahrung aufgegeben hat, auf dem flachen Lande. Hier wird sie wenigstens thatsächlich möglich, und verdient außerdem wegen der großen Bedeutung ihres Objects für das körperliche Wohlbefinden der Bevölkerung besondere Beachtung.

Nun ist es wol gewiß, daß die Finanzen dieser Steuer nur schwer entbehren können. Es ist auch gewiß, daß die Fleischnahrung immerhin eine etwas größere Steuerkraft hat als die Pflanzennahrung', was sich darin zeigt, daß sie nur schwer auf den Lohn überwälzt werden kann. Auch ist ihre Erhebung auf dem Lande überhaupt möglich, in den Städten viel leichter, und läßt hier zum Theil wenigstens in der Qualität (Wild, Geflügel) einen Qualitätssteuerfuß zu, während sie, da die Besitzenden im Verhältniß viel mehr Fleisch essen, zugleich viel größere Fähigkeit hat, sich nach dem Einkommen zu vertheilen. Sie ist daher auch viel allgemeiner mit den alten geschlossenen Städten entstanden, und hat sich für dieselben erhalten, während die neuere Zeit sie zugleich über das Land ausgedehnt hat, indem sie theils in directer Besteuerung — Preußens Schlachtsteuer — theils als Abfindung — Oesterreich — ihre Erhebung durch Auferlegung auf die Gewerbe so einfach und billig als möglich machte.

Das ist richtig. Allein wir müssen dennoch festhalten, daß auch die Fleischnahrung eine viel zu geringe Steuerkraft hat, um für ihre Steuereinheit — Stück oder Pfund — eine selbständige Steuer möglich zu machen; daß, wenn man sie auf das Object legt, die Hälfte aller Fleischnahrung unbesteuert bleibt; daß eine Gleichheit des Steuerfußes in Stadt und Land nicht möglich, und eine Ungleichheit durch die Verschiedenheit des Arbeitswerthes nicht motivirt ist; daß es gründlich falsch ist, das Fleisch den Nichtbesitzenden durch die Besteuerung als Genußmittel erscheinen zu lassen; daß eine Ungleichheit der Steuer durch die Gleichheit des Fußes für die verschiedene Qualität erzeugt und höchst empfindlich wird; und daß daher eine Besteuerung der Fleischnahrung durch Besteuerung des Objects, des Fleisches in irgendeiner Form, Einheit oder Fuß, vollkommen falsch ist. Auch hier sind wir der Ueberzeugung, daß eine Besteuerung dieses Nahrungsmittels nur durch die Besteuerung des Subjects — die Klassensteuer — dem Wesen derselben entsprechen wird.

Dennoch besteht noch in einem großen Theile Europas eine selbständige Fleischsteuer. Wir unterscheiden hier drei Systeme.

Das erste beschränkt sich auf die Ortssteuer oder Accise in den größern Städten. Es hat den Vorzug leichter Erhebung, namentlich wo Schlachthäuser sind, ferner den einer Unterscheidung im Steuerfuß nach der Qualität des Fleisches; endlich den der Besteuerung der Fleischproducte beim Eingange in die Stadt. Aber es leidet ernstlich daran, daß es das ganze flache Land steuerfrei läßt, ohne daß irgendein triftiger Grund für das letztere vorhanden wäre. Dies ist das französische System.

Das zweite System ist dasjenige, welches mit dieser Thorsteuer die Besteuerung des Fleisches auf dem Lande verbindet. Soll die letztere einen Erfolg haben, so muß sie möglichst einfach sein und die Umgehung durch einen möglichst niedrigen Steuerfuß hindern. Der sicherste Weg dafür ist eine Abfindung der Fleischergewerbe und eine Beschränkung auf die großen Hausthiere, wobei allerdings die Gründe der Zweckmäßigkeit an die Stelle des strengen Princips treten müssen. Dies ist das österreichische System.

Das dritte, preußische, System ist daneben entschieden ein Fortschritt. Es ist eine Productionsbesteuerung des Fleischergewerbes als Schlachtsteuer neben der Klassensteuer auf dem flachen Lande, die mit der Brotsteuer zugleich die Fleischsteuer enthält. Allein schon die Erhebung nach dem Stück ist falsch; sie sollte eine Abfindung vermöge einer Repartitionssteuer sein und dafür ein möglichst niedriger Fuß gesetzt werden. Daß dabei die feinern Fleischsorten selbst bei einer Besteuerung bei den Wildhändlern u. s. w. der Steuer zum Theil entgehen, erscheint als ein leicht erträglicher Uebelstand; dagegen wird die Controle zu einer ebenso theuern als lästigen Einmengung der Finanzbeamteten. Auch dies System ist daher nicht ausreichend.

So wird auch hier wol nur die Frage nach der Verzehrungsklassensteuer übrigbleiben.

Die Beurtheilung der Fleischsteuer ward in einem großen Theile der Literatur im richtigen Gefühle des wahren Sachverhältnisses, aber ohne praktische Consequenzen mit derjenigen der Brotsteuer als „Verzehrungssteuer" zusammengeworfen, so bei Lotz, Malchus, Hock u. a. Rau, §. 432, hat sie zuerst bestimmt geschieden, und Pfeiffer sich be-

stimmt gegen dieselbe erklärt, ohne Neues vorzubringen, II, 374. Unsere frühere Ansicht über den Werth einer selbständigen Fleischsteuer war gleichfalls unfertig; nach den neuesten Verhandlungen ist es nicht füglich mehr möglich, im Zweifel zu sein.

England hat auch keine Besteuerung des Fleisches. — Frankreichs Fleischsteuer erscheint nur in den Octrois der Städte, natürlich je nach der Größe der Städte mit verschiedenem Umfang und verschiedenem Steuerfuß. Die Fleischbesteuerung Oesterreichs ist eigentlich nur die Organisirung der alten grundherrlichen Ortssteuer durch das Verzehrungssteuerpatent von 1829. Vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", I. Hptst., p. II, u. a. m. O. Man hat die Uebelstände der Fleischsteuer in Oesterreich namentlich durch das System der Abfindung wesentlich gemildert, die man nicht blos zuläßt, sondern sogar indirect befördert. Vor Ausgang jedes Verwaltungsjahres nämlich muß eine Erklärung von den Gewerbetreibenden (Fleischern u. s. w.) abgegeben werden, ob sie sich abfinden wollen oder nicht. Das weitere Verfahren dabei, was aber auch für die Getränke gilt, s. bei Dessary, §. 44 fg. Princip ist, daß solche Abfindungen nur gestattet werden, wenn sämmtliche Verkäufer sich einverstehen; alsdann tritt eine Solidarhaft ein, die besondere Rechte und Pflichten erzeugt (§. 54 fg.). Auch die Verpachtung ist zugelassen, wird aber nicht viel benutzt, ebendaselbst (§. 70 fg.). Vgl. Rau, §. 432; Malchus, §. 67. Preußens Fleischbesteuerung als Schlachtsteuer eingeführt durch Gesetz vom 30. Mai 1820; ebenso ihr Corollar, die Klassensteuer, welche neben der Brotsteuer bekanntlich auch die Fleischsteuer enthält. Vgl. Bergius, §. 48. Ueber das Verhältniß zur Klassensteuer s. unten. — In Rußland gibt es ebenso wenig eine Fleisch- als eine Brotsteuer; nur in Polen besteht noch in einigen Städten eine alte Schlachtsteuer.

III. Mineralische Nahrung; Salzsteuer.

1) Historische Entwickelung derselben.

Das Salz ist ein Gegenstand des allgemeinen Verbrauchs und steht als Nahrungsmittel in der ersten Reihe. Es hat daher die gleiche Steuerquelle mit der Pflanzennahrung; aber ebendeshalb hat das Salz an und für sich nur eine geringe Steuerkraft, die dadurch nur noch geringer wird, daß der Verbrauch des Salzes ungefähr gleich groß bei arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen Personen ist. Da nun aber das Salz ein durchaus allgemeines Bedürfniß, seine Gewinnung aber eine locale und dadurch leicht

zu überwachende ist, so hat dasselbe von jeher einen höchst passenden Gegenstand der Besteuerung dargeboten und das Salz hat durch das absolute Bedürfniß nach ihm die Fähigkeit gewonnen, einen Steuerbetrag aufzubringen, der in einigen Ländern der höchste unter allen war und den man bei der Unbekanntschaft mit dem Wesen der Steuer für Steuerkraft ansah, während er nur ein Nothpreis war; und dadurch ist die Salzsteuer fast so alt als die Geschichte aller systematischen Besteuerung des Verbrauchs überhaupt. Da endlich der Verbrauch an Salz für jedes Individuum ohne Rücksicht auf die Größe seiner Einnahme fast gleich ist, so ist die Salzsteuer von jeher als eine auf die persönliche Arbeit und ihren Ertrag gelegte Steuer erschienen; denn auch die rein persönliche Arbeit ist der Regel nach für alle wesentlich gleich. Die Salzsteuer hat daher unter den Verbrauchssteuern von jeher eine sehr wichtige Stellung eingenommen, die um so bedeutsamer ist, als sie zum Theil eng mit der Entwickelung des organischen Finanzwesens unserer Zeit zusammenhängt.

Allerdings konnte in der ersten Epoche der Staatsordnung von einer selbständigen Steuer auf Salz so wenig als auf irgendein anderes Object die Rede sein.

In der zweiten großen Epoche des germanisch-europäischen Finanzwesens aber, der ständischen, wird nun zwar allmählich das Kapital für die Staatsgewalt besteuert; der Arbeitserwerb der kapitallosen Klasse, deren größter Theil grundhörig war, unterlag dagegen ebenso wenig einer Besteuerung als der der Besitzenden. Eine allgemeine Verzehrungs- oder Verbrauchssteuer einzuführen, gestatteten die staatlichen Vorrechte der Grundherren nicht. Um die Besteuerung der Arbeit durch die Besteuerung des Verbrauchs möglich zu machen, mußte das Königthum daher diese Besteuerung, die es auf kein Recht basiren konnte, an einen Gegenstand knüpfen, von dessen Verkaufspreise es indirect eine Steuer einhob. Dieser Gegenstand war das Salz. Das Salz trat ursprünglich als Bergwerksproduct auf. Der Staat erklärte sich allmählich für den Eigenthümer der Bergwerke, und der Bergwerksbetrieb ward als Regal unter den Staat gestellt. Damit gewann der Staat als Eigenthümer des Products desselben das Recht, dieses Product zu einem Monopolpreise zu verkaufen, der neben den Gestehungskosten einen Betrag enthielt, welcher der Form nach ein Monopol-

gewinn, dem Inhalte nach aber eine Steuer auf den Gesammtverbrauch des Landes an Salz war. So entstand die Salzsteuer in den Ländern, in denen das Salz durch den Bergbau gewonnen wird. Als sie vorhanden war, dehnte das Zusammenwirken der Natur der Sache und des Bestrebens, ein allgemeines System der Verbrauchssteuer einzuführen, dieses Princip der Regalität des Salzbergbaues auf den Salzverkehr überhaupt aus, und schloß den hohen Steuerzoll an die Monopolssteuer. Freilich waren Form und Maß dieser auf der Regalität beruhenden Salzsteuer sehr verschieden nach Zeiten und Ländern; die Leichtigkeit, das Einkommen der Staatsgewalt durch sie zu erhöhen, verleitete zwar theils zu unzweckmäßigen, theils zu gewaltthätigen Maßregeln; aber die Salzsteuer blieb im großen und ganzen die Hauptform der allgemeinen und staatlichen Besteuerung des Verbrauchs und in ihm der physischen Arbeit und ihres Ertrags gegenüber den örtlichen und grundherrlichen Verzehrungssteuern.

Die neuere Gestaltung des öffentlichen Rechts ist nun in einer zwar indirecten, aber dennoch leicht verständlichen Weise für die Salzsteuer entscheidend geworden.

Die Höhe der frühern Salzsteuer beruhte nämlich, wie gesagt, darauf, daß sie fast die einzige staatliche Verbrauchssteuer war. Als nun das grundherrliche Verbrauchssteuerrecht mit dem Anfange dieses Jahrhunderts aufhörte und ein staatliches Verbrauchssteuersystem an die Stelle desselben trat, konnte die Verbrauchssteuer auf Salz einerseits des Vorwandes entbehren, als ob sie ihre Berechtigung in der angeblichen Regalität des Salzes suche, andererseits konnte sie jetzt vollkommen rationell in Princip und Durchführung eingerichtet werden. Und damit nun entstand die Frage nach der staatswirthschaftlichen und andererseits finanziellen Berechtigung der Steuer auf das Salz, die noch gegenwärtig nicht ganz entschieden ist. Allerdings hat nun bei dem steigenden Bedürfniß der Finanzen der hohe Ertrag der Salzsteuer mannichfach das klare Urtheil verwirrt; allein im großen und ganzen läßt sich nicht leugnen, daß die Salzsteuer in ihrer gegenwärtigen Höhe von der Wissenschaft entschieden verurtheilt wird und daß es sich im Grunde nur noch darum handelt, sie durch eine andere Steuer zu ersetzen, da jene anerkanntermaßen gerade im umgekehrten Verhältniß zur Erwerbsfähigkeit der Arbeitskraft steht, welche sie ernährt

— je unproductiver und roher die letztere ist, je höher wird die Besteuerung und umgekehrt. Dazu kommt, daß die Salzsteuer auf das zur landwirthschaftlichen und gewerblichen Production verwendete Salz im directen, unlösbaren Widerspruche steht mit der völligen Steuerfreiheit anderer Productionsstoffe, wie Baumwolle, Seide, Wolle u. s. w., und daß die Erhebungskosten der Salzsteuer immer sehr bedeutend sind. Natürlich vermindern sich diese Uebelstände, wenn der Salzsteuerfuß sich verändert, aber verschwinden können sie nicht. Die Salzsteuer ist daher derjenige Theil der indirecten Steuer, der durch das Zusammenwirken aller dieser Momente für und wider die wechselvollste Geschichte von allen gehabt hat und der auch in diesem Augenblicke noch unter direct entgegenstehenden Principien steht, von der völligen Steuerfreiheit des Salzes bis zur höchsten Monopolsbesteuerung; allerdings aber mit entschiedener Tendenz, die erstere herzustellen.

Wir glauben nun nicht, daß nach frühern Erörterungen unsere Ansicht zweifelhaft sein kann. Sie resumirt sich auch hier gegenüber den geltenden Steuerformen in wenig Sätzen. Wir halten fest, daß das Salz allerdings eine gewisse Steuerkraft hat, wie jedes Nahrungsmittel; daß aber diese Steuerkraft eine so minimale ist, daß sie, auf das Object und seine Einheit umgelegt, gar nicht selbständig zu berechnen ist; daß die Salzsteuer als Objectsteuer zugleich in den Widerspruch geräth, eine Rohstoffbesteuerung für die Industrie zu sein; daß daher die einzige rationelle Form der Salzsteuer die Verbindung derselben mit der Personal- oder Klassensteuer ist.

Doch sind die geltenden Systeme so verschieden, daß es nothwendig wird, einen Blick auf dieselben zu werfen.

Der Grund, weshalb gerade die Salzsteuer trotz ihrer geradezu unvernünftigen Höhe doch verhältnißmäßig wenig Gegenstand der Discussion gewesen ist, beruht einerseits auf der großen Wichtigkeit dieser Steuer für die Finanzen, andererseits auf dem Gedanken, daß sie eigentlich gar keine Steuer, sondern ein „Regal" sei. Hat doch Rau sie geradezu als Regal behandelt, II, §. 189. Selbst Lotz, „Staatswirthschaft", III, 364, wagt sie nicht recht anzugreifen. Malchus ist, „Finanzwissenschaft", I, §. 69, sogar für das Monopol. Unsere erste Auflage hat gleichfalls sehr mit Unrecht diesen Standpunkt vertheidigt. Dagegen hat Pfeiffer, „Staatseinnahme", II, 381 fg., die Salzsteuer gänzlich verworfen, was auch nicht richtig ist, während

andere, wie Umpfenbach und Hock, gar nichts zu sagen wissen. Ebenso schweigen Bergius und Held, sowie Maurus und andere. Unsere Auffassung wird im ganzen erst bei der Klassensteuer zum Ausdrucke gelangen können.

2) Die Besteuerungsformen des Salzes.

Die Besteuerungsarten des Salzes werden nun vor allen Dingen beherrscht von dem allgemeinen Princip, von welchem die Salzsteuer ausgeht. Man kann nun in dieser Beziehung drei Principien aufstellen, und dem entsprechend gibt es auch drei Grundformen für die Salzsteuer. Die erste betrachtet das Salz nur als ein an und für sich nothwendiges Element der Verzehrung einerseits und der Industrie andererseits, das eben deshalb auch gar keine selbständige Steuerkraft besitzt und mithin nur in den übrigen Steuern besteuert werden muß. Diese Auffassung schließt daher die Salzbesteuerung überhaupt aus. Die zweite geht davon aus, daß das Salz ein Artikel der Verzehrung sei und daher einer Verzehrungssteuer nach Analogie der übrigen Gegenstände unterworfen werden müsse; sie enthält daher ein eigenthümliches System der Salzsteuer. Die dritte endlich legt den Begriff des Regals zu Grunde, läßt damit auch die Grundsätze der Besteuerung in den Hintergrund treten und belegt das Salz, statt mit einer Steuer, mit einer Abgabe, welche consequent durch ein Monopol erhoben wird. Der erste dieser Standpunkte gehört England, der zweite Frankreich und jetzt auch Preußen, der dritte Oesterreich (und Preußen bis 1867). Eben dadurch erklärt sich auch der hohe Steuerfuß, der auf das Salz bisher gelegt worden ist, und dessen Beseitigung ebenso sehr von der Theorie wie von der Praxis gefordert wird.

A. Steuerfreiheit des Salzes. England.

England ist erst nach langen Kämpfen dahin gelangt, die Abgabe von Salz, die seit der Mitte des 17. Jahrhunderts eingeführt war, aufzuheben. Diese Steuer, anfangs unbedeutend, hatte sich im Anfange dieses Jahrhunderts bis auf den dreißigfachen Betrag des Salzwerthes gehoben. Die Herabsetzung beginnt seit

1822; als sich infolge dessen namentlich die Heringsfischerei verdoppelte und das Salz zu einem fast jährlich an Bedeutung wachsenden Factor auch der Leinen- und Baumwollindustrie wurde, griff das bessere Verständniß durch, und im Jahre 1825 wurde jede Abgabe auf Salz aufgehoben, freilich nicht im Namen der Consumtion, sondern im Namen der industriellen Production. Es ist von da an Sache der Einkommensteuer gewesen, diesen Steuerbetrag wieder einzubringen.

B. Salzproductionssteuer. Frankreich, Deutschland, Rußland.

Frankreich und Deutschland haben sich zwar von den Grundsätzen der Regalität und des Monopols, nicht aber von der der Salzsteuer losmachen können. Indessen waltet zwischen beiden ein tiefer Unterschied ob.

Die Salzbesteuerung Frankreichs war bis zur Revolution ganz auf das Princip der Regalität gebaut, und die Salzsteuer (gabelle du sel) bildete eine der furchtbarsten Lasten für die Bevölkerung. Daher schon im Jahre 1789 ein heftiger Angriff auf diese Steuer; dieselbe ward durch eine Reihe von Decreten successive ganz beseitigt und das Salz war bis zum Jahre 1806 ganz steuerfrei. Dann aber führte Napoleon I. durch Gesetz vom 26. April 1806 die Besteuerung des Salzes wieder ein und zwar wesentlich auf der Grundlage, die noch jetzt gilt, als Productionsbesteuerung. Die Production des Salzes wird sowol bei Seesalz als bei Bergsalz unter Genehmigung ganz der Industrie überlassen, jedoch wird dieselbe zum Zwecke der Besteuerung auf das strengste überwacht. Jede Fabrik wird mit einer Mauer umgeben, die Quantität gehörig notirt und bei dem Ausgange des Salzes in den Verkehr mit der Steuer belastet, die übrigens nicht sehr hoch ist (vor 1848 30 C. per Kilogramm, seit Gesetz vom 28. December 1848 10 C.). Dabei wurde das Salz für Fischerei ganz freigegeben, das Salz für Industrie und Landwirthschaft geringer besteuert und seit dem 19. März 1852 ein Droit proportionnel für das Salz zur Sodaerzeugung bestimmt. Trotzdem ist die Besteuerung durch die Ueberwachung noch sehr lästig und kostspielig für die Finanzen, und nichts wäre leichter, als sie durch eine Erhöhung der Contribution personnelle zu ersetzen. Natürlich steht dieser

Steuer ein Zoll auf das eingeführte Salz zur Seite, der einen mehr als doppelten Steuerfuß enthält (25 C. per Kilogramm) und dadurch eine sehr ungleichmäßige Besteuerung erzeugt.

Die deutsche Verzehrungsbesteuerung des Salzes, früher ganz Regal oder Monopol, hat in den letzten Jahren einen wesentlichen Fortschritt gemacht, obgleich leider die volle Freiheit in Production und Verkehr mit Salz noch immer keineswegs erreicht ist. Die Geschichte der Salzbesteuerung Preußens ist hier bedenklich maßgebend geworden. Erst 1866 hat Preußen mit dem frühern Monopol gebrochen, und durch das wichtige Gesetz vom 12. October 1867 eine mäßige Productionssteuer (2 Thlr. per Ctr.) eingeführt, die durch die Uebereinkunft vom 8. Mai 1867 für alle deutschen Staaten schon begründet war. Es ist sehr viel damit gewonnen; aber die Freiheit des Salzes ist trotz der Klassensteuer noch immer nicht erreicht worden. Es ist indeß kein Zweifel, daß dieselbe jetzt nur noch eine Frage der Zeit ist. Möge diese nur nicht zu lange dauern! In Rußland ist dagegen die Salzbesteuerung noch eine sehr hohe.

C. Das Salzmonopol. Oesterreich.

Oesterreich ist leider noch immer die Heimat des Monopols als Erhebungsform für die Salzsteuer. Es scheint überflüssig, dasselbe hier noch einmal zu kritisiren. Dagegen hat es Werth, den Charakter des Monopols zu bezeichnen.

Die Monopolsbesteuerung beruht auf den zwei Elementen des Finanzmonopols, dem Productions- und dem Verkaufsmonopol. Soweit überhaupt ein Salzmonopol vernünftig eingerichtet sein kann, ist dies allerdings in Oesterreich der Fall.

Die erste Grundlage des Monopols ist das Verbot der Fabrikation des Salzes durch Privatindustrie. Dies ist jedoch nur da absolut, wo der Staat genügendes Salz für den Bedarf zu gewinnen im Stande ist, ohne den Gestehungspreis desselben zu hoch zu steigern. Wo dies nicht der Fall ist, kann ausnahmsweise die Privatproduction zugelassen werden (Seesalz in Dalmatien), nur muß sie ihr Product dem Staate als alleinigem Käufer gegen angemessene Preise übergeben. Wo der Staat dagegen dem Bedarfe vollkommen und zu genügenden Preisen entspricht, ist kein Grund vorhanden, durch Zulassung einzelner, jedenfalls höchst

unbedeutender Unternehmungen das ganze System der Besteuerung zu stören.

Die zweite Grundlage ist der Monopolsverkauf des Salzes durch den Staat. Gerade dieser ist das Mittel der Steuererhebung beim Salze. Das Steuerobject ist dann die Gewichtseinheit des Salzes; der Steuerfuß ist derjenige Betrag des Verkaufspreises jeder Gewichtseinheit, der die Gestehungskosten desselben und den regelmäßigen Unternehmungsgewinn übersteigt; die Steuererhebung geschieht einfach durch die Zahlung des Verkaufspreises, der den Steuerbetrag jedes verkauften Quantums mit enthält, wobei zur Vereinfachung das Salz nur en gros verkauft, und der Einzelverkauf der Concurrenz der Großhändler überlassen wird. Die ganze Besteuerung ist daher die einfachste Form, in der überhaupt eine Steuer erhoben werden kann.

Indessen hat dieselbe dennoch gewisse Voraussetzungen und gewisse Modalitäten der Ausführung, die eine besondere Hervorhebung fordern.

Die erste und unbedingte Voraussetzung liegt schon im Wesen des Monopols: Verbot des Verkaufs durch jeden andern als die Monopolverwaltung, und zwar selbst für das unversteuerte Fabrikationssalz. Fremder Import kann nur durch die Finanzen geschehen.

Die zweite Voraussetzung ist die regelmäßige Versorgung der ganzen Bevölkerung mit Salz, die durch eine systematische Verwaltung sehr leicht ist.

Die dritte Voraussetzung endlich ist die Befreiung des der Industrie und nicht dem persönlichen Verbrauche dienenden Salzes von jeder Verbrauchssteuer durch Verkauf zu den Gestehungskosten, die der Staat hat, inclusive seines regelmäßigen Gewinns und der Bergbausteuer. Leider hat Oesterreich nicht einmal diesen Grundsatz, weder für Industrie noch für Landwirthschaft, festzuhalten vermocht.

Es will uns nun nicht praktisch erscheinen, genauer auf die Einzelheiten einer Besteuerung einzugehen, welche ihrem ganzen Wesen nach der Geschichte gehört. Selbst ein Misgriff im Folgenden scheint uns werthvoller, als die bloße Salzmonopolsordnung.

Ueber Englands frühere Salzaccise vgl. Vocke, „Britische Steuern", S. 385 fg. Die französische Salzsteuer (Gabelle du sel), früher die Taille du Roi genannt, ward mit solcher Strenge bewacht, daß

jährlich gegen 300 Personen zu den Galeren wegen Uebertretung des Monopols verdammt wurden und 17—1800 Sträflinge beständig vorhanden waren; bei Hock, „Finanzwissenschaft Frankreichs", S. 328 fg.

Das Salzmonopol in Oesterreich: Zoll- und Monopolordnung vom 11. Juli 1835. Genaue Darstellung bei Konopasek und Mor, „Finanzgesetzkunde", II, 325 fg. Bis 1829 hatte sich der Staat neben dem Großhandel auch den Kleinhandel vorbehalten; dann wurde der Handel freigegeben und der Staat behielt sich nur die eigene Production vor; nur Ausnahme beim Meersalze. Besteuerung also durch Bestimmung des Verkaufspreises an den Großhandel. Die Kosten betragen circa ein Fünftel der Steuer. Herabsetzung des Salzpreises für chemisch-technische Zwecke 1 Fl. 20 Kr. für Sudsalz, 25 Kr. für Steinsalz, 22 Kr. für Seesalz (Verordnung vom 15. Juni 1851) und Ermäßigung bei landwirthschaftlichen Zwecken. Ueber den frühern Ertrag vgl. Springer, „Statistik", und Tengoborski, „Finanzen Oesterreichs" (Wien 1845), S. 215 fg.

Preußens früheres Salzmonopol: theils mit eigener Production, theils mit Ankauf fremden Salzes. Der Verdienst beim Verkauf oder die Steuereinnahme ist zwischen 60—70 Proc. der Roheinnahme. Für chemische und technische Zwecke ermäßigt (Cabinetsordre vom 21. Juni 1838). In den Grenzgebieten, wo der Schmuggelhandel zu befürchten ist, galt die Salzconscription oder der Salzzwang. Nach Hoffmann, „Steuern", S. 246 fg., betrug der Verkaufspreis, also die Salzbesteuerung, das Dreihundertfache der Productionskosten! Desfeld, S. 122 Das Hauptgesetz vom 17. Januar 1820, Princip: gleiche Salzpreise im ganzen Lande. Vgl. über die neuen Ergebnisse Franz, „Preußischer Staat", S. 138 u. 597. Besonders Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, 486. — Ueber einzelne andere deutsche Staaten Rau, I, 180 fg. Jetzt ist das alles glücklicherweise durch die Ergebnisse von 1867 nur noch historisches Material. Die Gesetze selbst sind allbekannt. Darstellung auch bei Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, 534.

In Rußland ist die Einnahme des Staatsbudgets von dem Salze sehr bedeutend, bis 12½ Mill. Rubel jährlich. Diese Summe besteht aus sehr verschiedenen Elementen: 1) Die eigentliche Accise, welche jede Salzquelle proportionell der Masse des producirten Salzes bezahlt, 8½ Mill. Rubel; 2) Pachtzahlungen der privaten Unternehmer für die Ausbeute der Staatssalzquellen (exclusive der Accise); 3) Erwerb der Regierung durch die Ausbeute und Verkauf ihres Salzes. Alle diese Einnahmen werden im Budget zusammengestellt und erscheinen in den Domäneneinkünften, nicht in der indirecten Besteuerung. Seit einigen Jahren übergibt die Regierung die Ausbeute ihrer Quellen den Privaten. Jetzt ist der Salzhandel frei. Früher bestimmte die Regierung die Preise des Großhandels; alle Salzquellen gelten als Domäneneigenthum des Staats und die Re-

gierung beschäftigte sich selbst mit der Production; damit herrschte ein factisches Monopol. Die Salzaccise ist sehr drückend für die Consumtion wie für verschiedene Industrien, namentlich für den gesalzten Fisch, der eine so große Bedeutung in Rußland hat. Ohne Accise würde das Salz sehr billig sein, und der Staat kann ohne Besteuerung des Salzes Einnahme beziehen durch Verpachtung seiner Salzquellen. Diese Frage wird in der russischen Literatur viel besprochen und die Aufhebung der Salzaccise von allen Seiten gefordert. Bis jetzt entschließt sich die Regierung nicht zu diesem finanziellen Opfer, das in allen Hinsichten nothwendig wäre. Das Salz ist ein Hauptnahrungsmittel in Rußland, vorzüglich für die Viehzucht; und außerdem leiden verschiedene Zweige der Fabrikindustrie durch die Theuerung des Salzes.

IV. Die Verzehrungsklassensteuer oder Personalsteuer.

Begründung und praktische Entwickelung.

Faßt man nun die Ergebnisse der bisherigen Darstellung der Verzehrungssteuer zusammen, so ergeben sich folgende Resultate.

Es kann nicht füglich bezweifelt werden, daß die persönliche Thätigkeit als solche, abgesehen vom Kapital, als Erwerbsquelle auch eine Steuerquelle ist. Die Besteuerung dieser Steuerquelle ist wesentlich begründet durch die Leistungen der Verwaltung für die Gesammtheit der Bedingungen der persönlichen Arbeit; diese hat so viel zu tragen und zurückzuzahlen, um was sie durch die Leistungen der Verwaltung werthvoller wird.

Allein die Steuerkraft der Nahrungsmittel — gleich der kapitalbildenden Kraft derselben für den Consumenten — ist eine so geringe, daß der Steuerfuß auch bei seinem höchsten rationellen Ansatze doch zu niedrig wird, um bei irgendeiner, der persönlichen Consumtion übergebenen Steuereinheit noch berechnet werden zu können, solange man die Steuer auf das Object legt.

Dazu kommt, daß die Objectbesteuerung durch ihre Erhebungskosten den Steuerfuß sehr bedeutend erhöht, daß eine Besteuerung aller steuerfähigen Objecte geradezu unthunlich ist, und daß sie unter allen Umständen durch Störung des Verkehrs einen höchst bedeutenden volkswirthschaftlichen Verlust erzeugt.

Der Entwickelung des Einkommens aber vermag sie nur in wenigen Ausnahmsfällen zu folgen, während sie als Objectsteuer

unvermeidlich auch die gänzlich productionsunfähige Consumtion trifft, und daher auch bei bester Einrichtung zu einer durchaus ungleichen Besteuerung wird.

Es ist daher zwar nicht richtig, die Verzehrungsbesteuerung aufzugeben; es ist aber ebenso unmöglich, auf die Dauer bei der Objectsteuer stehen zu bleiben. Die volkswirthschaftliche Verschmelzung von Production und Consumtion, Einnahmen und Ausgaben fordert vielmehr, und zwar ganz abgesehen vom Einfluß eines bereits erworbenen Kapitals auf beide, daß statt des Objects das erwerbende Subject zum Object und zur Einheit gemacht, und die Steuerpflicht daher auf die Steuerkraft, die individuelle Arbeit gelegt werde.

Dadurch wird aus der indirecten Form eine directe, indem Steuerobject und Steuerquelle geschieden, und die Erwerbsfähigkeit der letztern selbständig gedacht wird. Das Mittel, die letztere zu messen — die Gütereinheit — ist dann der durchschnittliche Consum an Nahrungsmitteln, welche den arbeitenden Menschen erhalten. Und jetzt kommt es darauf an, den Steuerfuß zu finden.

Da nun einerseits die Qualität der Nahrungsmittel verschieden, und andererseits das Einkommen aus der Arbeit nicht dasselbe ist, beide aber von dem Besitze des bereits erworbenen Kapitals doch nicht ganz getrennt werden können, so kann die volle Gleichheit des Steuerfußes für jede arbeitsfähige Person — das ist jetzt für jede Steuereinheit — nicht gesetzt werden, sondern es muß ein Analogon des Katastralsystems in den wirthschaftlichen Klassen der Bevölkerung aufgestellt werden. Jede dieser Klassen empfängt dann auf Grund ihrer durchschnittlichen Consumtion in Quantität und Qualität der Nahrungsmittel ihren Steuerfuß. Jedes Steuersubject wird in einer dieser Klassen eingeschätzt, und zahlt den Steuerfuß ihrer Klasse statt der bisherigen Verzehrungssteuer. Diese Besteuerung der Nahrungsmittel ist dann die Verzehrungsklassensteuer.

Diese Steuer hat nun zugleich die Fähigkeit, dem wirklichen Einkommen der Arbeit beständig dadurch zu folgen, daß der Einzelne aus einer Klasse in die andere übergeht. Nur soll dies statt durch eine amtliche Besteuerung stets durch Einbekenntniß erfolgen, und die letztere vor Ausschüssen geschehen, die jedesmal aus den drei nächsten Klassen genommen werden. Das

Einbekenntniß soll auf drei Jahre gelten. Erfolgt kein Einbekenntniß, so geschieht die Einschätzung durch den Ausschuß in die Klassen einseitig und ohne Recurs. Die Ausschüsse müssen für einen möglichst kleinen Bezirk gebildet werden. Die Appellation sollte an Arbeitskammern gerichtet werden, statt an den Landesausschuß.

Alle Verzehrungssteuern haben endgültig aufzuhören, und Erzeugung und Verkehr in denselben sollen gänzlich frei sein. Damit jedoch die Finanzen keine zu große Last empfinden, soll die bisherige Steuersumme für jeden Klassensteuerbezirk so weit thunlich berechnet und ihm die Pflicht auferlegt werden, diesen Betrag als Minimum auf Grundlage der Klassen zu vertheilen. Jede Gemeinde soll die betreffenden Acten bewahren und zur Verfügung halten. Die Einhebung geschieht nach dem von den Ausschüssen ermittelten individuellen Steuerbetrag mittels Individualvorschreibung durch das Amt für die directen Steuern.

Da nun das Object und die Quelle dieser Steuer immer nur das Nahrungsmittel ist, so darf der Steuerfuß auch für die höchsten Klassen niemals ein hoher werden. Wohl aber ist es thunlich, den Betrag bei der Einkommensteuer (s. später) von dem Betrage derselben in Abzug zu bringen.

Wenn es dabei schließlich richtig ist, daß diese Steuer nur durch eine gewisse Intelligenz der Bevölkerung gut durchführbar wird, so ist die Selbstbesteuerung in dem Einbekenntniß des Einzelnen und der Klasseneinschätzung durch die Ausschüsse als das größte finanzielle Bildungsmittel eines Volkes — das Schwurgericht der indirecten Besteuerung — anzusehen.

Die preußische Klassensteuer ist der erste, hochbedeutende Schritt auf der Bahn, deren Ziel uns vollkommen klar vorschwebt. Es wird aber wol schon aus dem Obigen hervorgehen, weshalb sie weder in Princip noch in Ausführung genügen kann. Sie ist historisch ein Act der Verzweiflung an dem Gedanken, die Objectsteuer bei der Verzehrung durch die Schlacht- und Mahlsteuer durchführen zu können; sie war nie ein Princip, sondern eine, durch finanzielle Zweckmäßigkeit beherrschte Verwaltungsmaßregel. Aber ihre Geschichte ist lehrreich wie keine andere. Sie ist eine doppelte. Einerseits ist sie der sehr langsame Sieg über die Objectsteuer — noch haben circa 80 Städte die Schlacht- und Mahlsteuer — andererseits die langsame, aber unwiderstehliche Entwickelung der Einkommensbesteuerung

in der Verzehrungssteuer. Das Kriterium dafür ist die Ausbildung der Klassen. Soweit dies vom rein wirthschaftlichen Gesichtspunkt geschehen konnte, hat Hoffmann in seinen „Steuern" die Darstellung musterhaft gegeben; Rönne hat den Stoff kurz und klar; Bergius hat für den Kampf zwischen der alten Verzehrungs- und der neuen Einkommensbesteuerung viel interessantes Material, namentlich über die parlamentarischen Debatten; Bornemann (die Einkommensteuer 1848) hat die praktische Schwierigkeit der Einführung in den großen Städten trefflich beleuchtet; Held hat geschmackvoll die historischen Daten bearbeitet; aber der Grund, weshalb all das nicht zum Abschluß gelangt, liegt theils darin, daß kein preußischer Bearbeiter zum Gedanken der Selbstbesteuerung gelangt, theils darin, daß man sich durch den historischen Gang der Dinge verleiten ließ, in der Klassensteuer die erste Gruppe der Einkommensteuer zu sehen, wozu der unglückliche Name der Einkommenklassensteuern äußern Anlaß bot. Wir wiederholen, daß die Sache erst dann ihre höhere Gestaltung gewinnen wird, wenn man eine Reichsklassensteuer als Grundlage aller territorialen Verzehrungssteuern einführt.

B. Die Genußsteuern.

Gemeinsame Natur und Princip.

Die Aufgabe der Genußsteuern wird nun wol leicht und klar zu bestimmen sein.

Das Wesen derselben beruht darauf, daß ihr Object allerdings auch der Ernährung, und oft sehr entschieden, dient, daß dasselbe aber mit dieser Ernährung einen Genuß verbindet, der durch höhere Verwendungskosten möglich gemacht auch bei dem gleichen Quantum Nahrung einen höhern Preis findet, und daher ein höheres Einkommen der Arbeit fordert, welches dasselbe kaufen soll, während es bei der edelsten Form nicht ohne die Verwendung eines Ertrags aus irgendeiner Form des Kapitals erstanden werden kann. Die Steuer hat daher eigentlich eine doppelte Steuerquelle, die Ernährungsfähigkeit und den Genuß. Indem ich den letztern zum speciellen Steuerobject mache, treffe ich in ihm das höhere Arbeitseinkommen und das als Kapital ersparte Einkommen, die sonst für die Besteuerung unerreichbar sind. Die größte Schwierigkeit aber ist es, dieses Object, den Genuß, in der materiellen Steuereinheit des Verzehrungsobjects

zu messen. Das ist nur durch eine annähernde Berechnung nach der Höhe des Genusses möglich, und zwar indem man den Steuerfuß der Quantität zu einem Steuerfuß der Qualität des Verbrauchsmittels erhebt. So entsteht das charakteristische Merkmal der Genußsteuer, der qualitative Steuerfuß. Und nun ist es klar, daß dieser wieder nicht zuläßt, daß man an die Stelle des Steuerobjects wie bei der Verzehrungssteuer das Steuersubject setze; denn die Genüsse kann sich jeder nach Belieben entziehen, und die große Verschiedenheit im Verbrauche der Genußmittel würde daher eine Prämie auf das Genießen setzen, wenn die Sparsamkeit, das ist also der Kapitalbildungsgenuß, der in der Mäßigkeit liegt, durch Individualbesteuerung die Genußsteuer für den Unmäßigen tragen mußte. Der qualitative Steuerfuß muß daher im wesentlichen Unterschiede vom quantitativen stets eine Objectsteuer bleiben, und das ist es, weshalb gerade die Genußsteuer die eigentlich indirecte Steuer ist und bleiben wird. Die eigentliche Schwierigkeit besteht nun ohne Zweifel in der Messung dieser Qualität.

Natürlich ist nun diese grundsätzlich von der Natur des Objects abhängig, und läßt sich eben deshalb auch niemals ganz durchführen; ja zum Theil zwingt das Object die Besteuerung, trotz seiner Qualität bei der einfachen Quantität stehen zu bleiben, sodaß die Genußsteuer formell zu einer Verzehrungssteuer wird. Allein das eigenthümliche Wesen derselben kommt auch dann dadurch zur Geltung, daß der Steuerfuß sich nicht mehr nach dem Quantum der Nahrungsfähigkeit richtet, sondern ein an und für sich höherer für dieselbe Nahrungseinheit wird, und daß der Qualitätssteuerfuß dabei durch den quantitativ größern Consum ersetzt wird, den sich das größere Einkommen erlauben darf. Der Kampf nun mit der Schwierigkeit, die Qualität zu messen, ist höchst interessant, und die betreffenden Steuern haben ihre Geschichte gerade in der Geschichte dieser Versuche; aber eben dadurch wird nun die Genußsteuer zu dem, was sie sein soll, zu einer wenn auch in der Wirklichkeit unvollkommenen, so doch in ihrem Princip richtigen Einkommensbesteuerung.

Ihre Hauptarten sind nun folgende.

I. Die Besteuerung der Getränke.

Die Getränkesteuer im allgemeinen und die Elemente ihrer Geschichte.

Die Getränke — geistige — können nicht als absolute Nahrungsmittel gelten. Sie ernähren, aber sie verbinden mit der Ernährung einen Genuß, und in dem letztern besteht vorwiegend ihre Function im wirthschaftlichen Unterhalt. Sie setzen daher nicht blos einen Ertrag der Arbeit voraus, in welchem der Reinertrag schwer oder gar nicht selbständig nachgewiesen werden kann, sondern sie bedingen einen Ueberschuß über den Bedarf der eigentlichen Nahrungsmittel, und ebendadurch erscheint ihre Besteuerung als die nächstliegende Form der Besteuerung des Reinertrags aus der persönlichen Arbeit.

Sie sind daher auch fast allenthalben das historisch erste Object der Verbrauchssteuern gewesen. Man muß, wenn man diese Steuer im ganzen auffaßt, zwei große Epochen derselben unterscheiden, die in jeder Beziehung verschiedene Grundlagen und Systeme haben.

Die erste Epoche nennen wir die der örtlichen Besteuerung der Getränke. Sie ist von großem historischen Interesse, weil sie mit dem Entstehen der Selbständigkeit der Städte und ihrem Hinaustreten aus der Grundherrlichkeit beginnt. Wie die Städte sich gegen das flache Land abschließen, belegen sie namentlich und zuerst den vom Lande eingeführten Wein neben dem Fleisch mit einer Thorsteuer, die nun ihre Haupteinnahme bildet. Diesem Beispiele ahmen dann die Grundherren nach und beginnen nun innerhalb ihrer Grundherrschaften gleichfalls den Wein, dann auch den Branntwein und das Bier mit Abgaben zu belegen, die theils als Productions-, theils als Absatzsteuer erscheinen. Alle diese Steuern sind daher ursprünglich örtliche, und Begriff und Recht der Regalität haben nie auf sie angewendet werden können. Alle Staaten Europas — mit Ausnahme Englands, das keine Grundherrlichkeit kannte — bedecken sich daher zuletzt mit ebenso viel kleinen Steuerkreisen für Getränke (und Fleisch), als es selbständige Grundherrlichkeit gibt; diese Steuer geht die

neuentstehende Regierung noch gar nichts an; in Deutschland hat sie je nach dem Orte oft sehr verschiedene Namen, in Frankreich umfaßt man sie mit der gemeinsamen Bezeichnung der „Taille", welche dem Grundherrn gehört, gegenüber der „Aide", welche dem Könige zufällt; die Objecte sind dabei verschmolzen, ebenso die Steuereinheit und der Steuerfuß; das Uebelste aber ist, daß die Verwendung dieser Steuer ganz dem Grundherrn zusteht, und daß sie trotz ihrer höchst drückenden Höhe von gar keinem allgemeinen Gesetze geregelt und von keiner Behörde controlirt wird. Von einem qualitativen Steuerfuße ist noch keine Rede. Es ist die rohe, grundherrliche Epoche der Getränkesteuer.

So wie nun mit dem 19. Jahrhundert die Verfassungen das gleiche Recht aller Einzelnen vertreten, erscheint auch zum Theil die feudale Verwaltung in unlösbarem Widerspruch mit den neuen Principien. Einerseits soll jetzt jeder Einzelne nur noch auf Grundlage eines Gesetzes Steuern zahlen; andererseits erscheint die Steuerfreiheit, welche natürlich der Grundherr gegenüber seinen Hintersassen genießt, auch hier im Widerspruch mit dem Princip der allgemeinen staatsbürgerlichen Gleichheit. Die vollständigste Umgestaltung dieser Steuer ist daher eine unabweisbare Forderung der neuen Zeit, und damit beginnt die zweite Epoche der Getränkesteuer.

Diese nun beruht, bei großer Verschiedenheit in allen einzelnen Punkten der Besteuerung, zuletzt doch auf denselben Grundsätzen in allen Ländern Europas, und leidet allenthalben an denselben Mängeln, die wieder gemeinschaftlich aus der historischen Gestalt der Steuer selbst hervorgehen. Die Getränkesteuer wird allenthalben als die Hauptform der Verzehrungssteuer angesehen, und man hält an der traditionellen Vorstellung fest, daß sie die Aufgabe hat, den wesentlichsten Theil an dem indirecten Steuerertrage zu leisten. Daraus entsteht die gleichmäßig in allen Staaten vorherrschende Tendenz, den Steuerfuß so hoch als möglich zu setzen; zugleich aber erkennt man deutlich den Gedanken, durch die Steuer selbst dem Einzelnen eine Prämie auf seine Mäßigkeit zu gewähren. Man beginnt, den Unterschied der Genuß- von der Verzehrungssteuer schon herauszufühlen. Daraus geht das System der Steuer auf die Getränke hervor. Dasselbe hat für alle Arten drei Grundformen, die alle drei gleichzeitig ange-

wendet werden und dadurch den Steuerbetrag per Einheit zu einem sehr hohen machen. Diese Grundformen sind die Productions- oder Fabrikationssteuer, die Absatzsteuer, mit der die Thorsteuer verbunden ist, und der Zoll. Nun aber sind die drei Getränke, um welche es sich handelt, so verschiedener Natur, daß keine dieser Steuern für alle ganz gleiche Formen und ganz gleichen Steuerfuß haben kann. Bei der Besteuerung nach diesem rationellen Steuerfuße beginnt man nun neben der einfachen Quantität an einen qualitativen Steuerfuß zu denken, und ihn schon jetzt zum Theil auszubilden. Damit ist der Anfang der dritten Epoche gegeben; doch fehlt noch System und Einheit in dem ganzen Verfahren, und jedes Getränk hat seine Steuer. Das ist der gegenwärtige Standpunkt dieses wichtigen Gebiets.

Es ist wol nur aus der angeführten historischen Entwickelung der Getränkesteuern zu erklären, daß sie fast gar kein Gegenstand einer speciellen Beurtheilung in der Finanzwissenschaft geworden sind, obgleich sie den Kern der ganzen Verzehrungssteuer bilden. Das Gewöhnliche ist, daß man sie ganz mit der indirecten Steuer zusammenwirft und mit einem und demselben Urtheile alle zugleich umfaßt, so verkehrt dies auch ist. Vgl. Jakob, §. 1120—35; Malchus, II, §. 68; Hock, „Abgaben und Schulden", S. 176—179, selbst Rau, II, §. 433. Nur Lotz hat den Gegenstand etwas eingehender behandelt, „Staatswirthschaft", III, 366. Pfeiffer hat mit Umpfenbach gemein, daß beide zwar über die einzelnen Getränksteuern reden, aber nicht über das Gemeinsame in denselben. Die einzelnen Steuern sind dagegen genauer dargestellt (s. unten). Sogar Hoffmann hat in seiner „Lehre von den Steuern", S. 261 fg. sich auf keine allgemeine Beurtheilung derselben eingelassen. Man hat sie einfach als Thatsache angenommen und als Thatsache beurtheilt.

Wir sind nun überzeugt, daß für diese Stellung der Finanzwissenschaft der Vertrag vom 8. Juli 1867 für die Zollvereinsstaaten, dessen Grundgedanke die Gleichmäßigkeit aller dieser Steuern ist und aus dem bereits die einzelnen Genußsteuergesetze über Getränke, Tabacк und Zucker hervorgegangen sind (s. unten), entscheidend werden wird. Denn allerdings ist es viel, daß hier die Grundlagen zuerst gleich werden; allein alle diese Bestimmungen sind in unserer Auffassung doch nur negativ gegen den Unterschied; zu einem principiell qualitativen Steuerfuß hat die deutsche Gesetzgebung es noch nicht bringen können. In dieser Beziehung steht Oesterreich viel höher; es hat jenen Steuerfuß grundsätzlich durchgeführt, und wird für seine Getränke- und Tabacksteuer als Muster gelten, wie es das für die Grundsteuer geworden.

Erste Art. Die Weinsteuer.

Mag man den Wein als Nahrungsmittel ansehen oder nicht, gewiß ist, daß es kein absolutes Nahrungsmittel ist, sondern als Genußmittel selbst in weinbauenden Ländern gilt. Der Mangel, ja selbst das vollständige Wegfallen des Weingenusses, hat durchaus keinen nachtheiligen Einfluß auf die Arbeitskraft. Die Steuerquelle bei der Besteuerung des Weins ist daher nicht, wie bei den Gegenständen der Verzehrung, der mechanische Arbeitslohn, sondern der in dem Arbeitslohn enthaltene freie Reinertrag, und die Steuerkraft besteht in der Höhe dieses Reinertrags, der mithin steigt, wenn bei gleichem Lohne der Preis der Verzehrungsmittel sinkt, und umgekehrt sinkt, wenn dieser steigt. Auf diesem Princip beruht die Weinsteuer, zu welcher der Most und der Cider als untergeordnete Objecte hinzugehören.

Die Weinsteuer ist daher die älteste Getränkesteuer; jedoch erscheint sie anfangs nur als städtische Thorsteuer, geht von der Besteuerung des Weinconsums auf die Landgemeinden über und wird mit dem 19. Jahrhundert in die allgemeine Verzehrungssteuer aufgenommen. Damit tritt die Nothwendigkeit ein, sich über die Principien derselben einig zu werden. Dieselben sind gerade bei dieser Steuer einfach.

Der Wein als landwirthschaftliches Product entsteht an so vielen Orten und seine Production ist so schwer zu controliren, daß die Anlegung der Productionssteuer nur in Einer Weise, nämlich durch Aufnahme der Weingärten in die Katastrirung und Klassificirung des Grundkatasters, thunlich ist. Die Grundsteuer für Weinbau hat den großen Vortheil, daß sie die Unterscheidung von gutem und schlechtem Wein für die Besteuerung zuläßt und daher einen Steuerfuß der Qualität möglich macht, womit die Weinsteuer der Branntwein- und Biersteuer gleichgestellt wird. Allein sie reicht nicht aus, die Steuerkraft des Weins zu erschöpfen, da die Culturbehandlung in der That den zweiten Theil der Weinproduction bildet. Auch die Absatzsteuer reicht hier nicht aus, um so weniger, als in ihr auf diesem Punkte die Schwierigkeit entsteht, durch die Besteuerung den Verkehr mit Wein nicht zu sehr zu hemmen, verbunden mit dem Reiz zur Umgehung bei hohem Steuerfuß. Daher kommt es, daß fast jedes Land sein

eigenes System der Weinsteuer hat, und daß deshalb auch der Weinsteuerfuß ein sehr verschiedener ist, sodaß man nur schwer eine Parallele ziehen kann. Die geltenden Systeme sind folgende:

Die Länder ohne eigene Weinproduction besteuern den Wein durch den Zoll, und daneben meist durch eine Gewerbesteuer der Wirthe, welche neben der Gewerbesteuer zugleich ein Element der indirecten Besteuerung enthält, ohne daß man dies letztere scharf scheiden könnte. Durchgehend ist hier der Steuerfuß geringer als in den weinproducirenden Ländern. Dahin gehören England und die nördlichen Staaten.

Das französische System hat keine Productionssteuer vom Wein, sondern enthält ein System der Absatzsteuer, das ebenso lästig für den Verkehr ist, als dadurch, daß sie mit der mehrfachen Besteuerung desselben Objects eine so große Höhe empfängt, daß es kaum eine andere härtere Steuer in Frankreich gibt, ohne daß dadurch eine Qualitätssteuer erzielt würde. Die Elemente dieses Systems sind sehr einfach; es ist aber gerade die Ausführung, welche dieselbe so empfindlich macht. Die erste Besteuerung ist die des Großverkehrs; Object: der Wein in größern Quantitäten, wie er die großen Weinlager verläßt und in den Handel tritt; das ist das Droit de circulation. Die zweite Besteuerung ist die Kellersteuer; der Wein in dem Augenblick, wo er, nachdem er durch das Droit de circulation besteuert, in den Keller der Schankwirthe eingelegt ist, jetzt zum wirklichen Consum in den Kleinverkehr kommt. Das ist das Droit de détail. Die dritte Besteuerung entsteht da, wo der Wein nunmehr aus den Weinbergen in die Stadt über 4000 Einwohner kommt; hier zahlt derselbe das Droit d'entrée und zwar mit steigendem Steuerfuß. Die vierte und letzte ist das Octroi oder die Thorsteuer, welche von den mit Octroi beliehenen Gemeinden am Thore auferlegt und für die Finanzen der Gemeinde erhoben wird. Die beiden letzten Steuern können auch in Eine Steuer zusammengefaßt werden, in welchem Falle sie das Droit unique heißen; in Paris führt dieselbe den Namen Droit de remplacement. Es ist dabei wohl zu bemerken, daß diese Besteuerungen zugleich alle gebrannten Wässer betreffen, während das Bier davon ausgenommen ist. Das höchst künstliche System ist nun, abgesehen von dem hohen Steuerbetrage, der dabei herauskommt, für den ganzen Verkehr

höchst schädlich und vielleicht mit dem Droit d'enregistrement der verkehrteste Theil des ganzen französischen Steuersystems.

Die deutschen Weinsteuersysteme sind dem gegenüber wesentlich einfacherer Natur und scheiden sich wenigstens dem Princip nach in zwei Klassen: die directe Besteuerung durch den speciellen Grundsteuerfuß der Weinberge, und die indirecte durch die Besteuerung des Consums im Kleinverkaufe. Preußen hat das erste dieser Elemente am rationellsten entwickelt, indem es die Klassificirung der Weinberge nach ihrer Güte dem Grundsteuerfuße zu Grunde legt; Oesterreich dagegen hat zwar diese Grundbesteuerung nicht aufgenommen, dagegen hat es das Princip der Abfindung statt der Einzelbesteuerung für die Wirthe eingeführt und in aller Weise gefördert, während natürlich die Thorsteuer noch überall besteht. Eine Verbindung dieser beiden Systeme würde ohne Zweifel die rationellste Weinsteuer ergeben.

Eine ganz andere Natur hat die Branntweinbesteuerung.

Ueber England vgl. Bocke, a. a. O. unter „Zölle"; das Verfahren in Frankreich bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 360 fg. Einführung der Steuer als integrirender Theil der Droits réunis; Hauptgesetz vom 28. April 1816 nebst vielen, jedoch meist nur den Fuß und das Verfahren, nicht aber das Princip betreffenden Vorschriften. Die preußische Weinsteuer ist durch Gesetz vom 25. September 1820 im wesentlichen geordnet und wenig geändert, Rönne, „Staats-Recht", II, §. 527. Uebrigens ist bei alledem in Preußen nichts weniger als Klarheit und Gleichartigkeit gerade bei der Weinsteuer vorhanden; den Wechsel der Gesetzgebung bei Bergius, §. 50. Die österreichische beruht auf dem Verzehrungssteuergesetz von 1829. Vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", an mehrern Orten, sehr klar über das Verfahren, sehr unklar über das System und ohne alles Verständniß für das Princip. Andere Besteuerungsformen bei Rau und Pfeiffer, a. a. O.

Rußland hat sehr wenig eigene Weinproduction, und die wird von allen Seiten von der Regierung geschützt und befördert (sehr hohe Zölle auf ausländische Weine). Die Weinproduction selbst ist gar nicht besteuert; der russische Wein zahlt Steuern nur sammt allen andern Getränken im Verkehr, auf dem Wege der gewöhnlichen Handelspatente und Patente der Keller und Trinkhäuser.

Zweite Art. Die Branntweinsteuer.

Die Branntweinsteuer ist zwar jünger wie die Weinsteuer; sie hat aber auch von Anfang an einen andern Charakter. Niemals

hat man den Branntwein als ein Nahrungsmittel angesehen; von jeher hat man in ihm den Feind des Weines und des Bieres erkannt; immer ist er den Regierungen, und mit gutem Rechte, als eine Gefahr für die sittlichen und physischen Zustände der niedern Klassen erschienen, und stets hat man daher die Production des Branntweins als etwas angesehen, auf das man bei der Besteuerung wenig Rücksicht zu nehmen habe. Daher ist die Steuer auf alle gebrannten Flüssigkeiten von jeher eine hohe gewesen; ja man hat die Steuer sogar als eine Verwaltungsmaßregel betrachtet, um den Consum derselben so viel als möglich zu verhindern und an seine Stelle den Consum von Wein und Bier zu setzen. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, daß dies nichts nützt; allein der allgemeine Standpunkt ist trotzdem geblieben und der Branntwein principiell als das höchstbesteuerte Getränk festgehalten.

Daraus nun hat sich in den einzelnen Ländern ein System entwickelt, das diese Steuer durch Anwendung aller Steuerformen zu ihrer gegenwärtigen Höhe erhoben hat. Man besteuert allenthalben den Branntwein einerseits mit einem hohen Zollsatze, dann mit einer Productionssteuer, ferner mit der Absatzsteuer und der Thorsteuer. Die Systeme sind dabei gleichartig in dem an sich richtigen Princip, neben der Quantität auch die Qualität zu messen, indem der Grad des Spiritusgehalts als zweiter Factor für die Bestimmung der Steuereinheit gilt; dagegen besteht die Verschiedenheit der Besteuerungen namentlich in der Messung der Productionsmittel. Hier ist nun ein eigenthümlicher Kampf zwischen Steuer und Production, indem die erstere die letztere zu den möglichst einträglichsten Verfahrungsarten gezwungen hat, während, sowie dies geschah, die erstere sofort wieder der letztern gefolgt ist. Die Systeme, die sich daraus ergeben haben, sind im wesentlichen folgende.

Die Branntweinsteuer in England ist am Ende des 17. Jahrhunderts entstanden; sie war im Anfange sehr niedrig und reine Besteuerung des Products nach Maßeinheit (Gallon). Im 18. Jahrhundert tritt eine allmähliche Steigerung ein; Ende des 18. Jahrhunderts Eintreten der Blasensteuer neben der Productionssteuer; zunehmende Defraudation und trotz der Höhe der Steuer zunehmender Verbrauch; dann Aufheben der Blasensteuer, weil sie die großen Unternehmungen bevorzugt und Herstellung der

einfachen Productenbesteuerung nach der alten Maßeinheit des Gallons (8 Schill. als Steuerfuß). Daneben die einfachste Absatzbesteuerung in den Licenzabgaben der Schenkwirthe und hoher Zoll für die Einfuhr.

Das französische System ist ein wesentlich anderes. Allerdings beginnt dasselbe mit einer Besteuerung der Production (20 Frs. pro Hectoliter auf die Blase) im Jahre 1808 nebst den Absatzsteuern; im Jahre 1810 ward aber diese Besteuerung ausschließlich auf die Absatzbesteuerung reducirt und diese Besteuerung nun in einer Weise ausgedehnt wie bei keiner andern Steuer. Der Branntwein zahlt zuerst die Circulationssteuer bei dem Hinausgehen aus dem Lager en gros; daneben die Consumtionssteuer nach dem Gesetz vom 28. April 1816, dann die Detailsteuer wie der Wein, dann die Eingangssteuer bei Städten über 4000 Einwohner und endlich die Thorsteuer, die zwar mit der letztern verbunden eingehoben wird, aber doch einen selbständigen Steuerfuß hat. Endlich ruht auf dem Branntwein noch das Droit de license für die Schenkwirthe. Der Steuerfuß ist bedeutend höher wie beim Wein und steigt nach dem Grade des Alkohols; alle Belästigungen sind daher hier potenzirt und die Steuer dadurch eine höchst drückende.

Die Besteuerung in Deutschland ist viel einfacher; ihr allgemeiner Charakter ist das Vorwiegen der Besteuerung der Production mit wechselnden Experimenten der Blasen- und Maischbesteuerung, allerdings aber verbunden mit Absatzsteuer und Thorsteuer; die Gewerbesteuer der Schenkwirthe deutet jedoch nicht eine besondere Besteuerung des Branntweins an. Die letztern Besteuerungsformen sind einfach. Da aber der Schwerpunkt des deutschen Systems in der Production liegt, so ergab sich die Nothwendigkeit, bei der Steuereinheit des Raummaßes der Destillationsapparate zugleich den Unterschied der Substanz festzuhalten und den Steuerfuß verschieden zu bestimmen, je nachdem man mehr oder weniger zuckerhaltige Substanzen zur Destillation gebraucht. Die eigentliche Bedeutung dieser Unterscheidung lag hier in dem Verhältniß zur Landwirthschaft, indem die Brennerei als eine wichtige Verwerthung einzelner landwirthschaftlicher Producte erschien und man diese landwirthschaftliche Brennerei von der industriellen zu trennen versuchte, was ohne Rücksicht auf die Sub-

stanz nicht möglich war. Der Grundsatz der Messung des Alkoholgehaltes ward dabei beibehalten und so war auch in den deutschen Staaten und analog in Oesterreich die Branntweinbesteuerung zum Theil eine sehr verwickelte geworden. Doch muß man zwei Systeme scheiden.

Das preußische seit dem Staatsvertrage vom 28. Juni 1864 und dann seit 1868 in allen norddeutschen Staaten angenommene System beginnt mit einer Besteuerung des Branntweins überhaupt erst 1810 (Edict vom 28. October) und stellt durch Edict vom 8. Februar 1819 für die Besteuerung den Rauminhalt der Blase fest. Die darauf rasch folgende Verbesserung der Destillation zwang dann zum Uebergang auf die Steuereinheit des Maischraumes, begonnen durch Cabinetsordre vom 1. December 1820, durch mehrere Vorschriften bis Cabinetsordre vom 10. Januar 1834, mit einem wesentlichen Unterschiede des Steuerfußes für industrielle und landwirthschaftliche Brennereien (per 20 Quart 2 Sgr. und 1 Sgr. 8 Pf.), welche später im wesentlichen beibehalten ist. Der Qualitätssteuerfuß beruht auf der Anwendung des Alkoholometers von Tralles; Steuereinheit ist das Raummaß in Verbindung mit dem Grade des Spiritusgehaltes. Die Erhebung geschieht auf Grundlage der Anzeige des Gewerbes und der monatlichen Production der Brennerei. Das ist ohne Zweifel das einfachste System der Besteuerung des Branntweins.

Das österreichische System dagegen hält zwar den Unterschied zwischen industrieller und landwirthschaftlicher Brennerei fest, jedoch in der nicht glücklichen Form des Unterschiedes von mehligen und nicht mehligen Stoffen. Auch hier ist die Anzeige des Unternehmens und die Anmeldung der Brennerei nothwendig, welche mit großem Aufwande von amtlichen Vorschriften geordnet ist. Die Steuereinheit ist ein Raummaß des Maischbottichs (Maischsteuer) gleichfalls in Verbindung mit dem Spiritusgrade. Jedoch hat das österreichische Gesetz den großen Vorzug, die ganze Besteuerung durch die Abfindung zu erleichtern, welche Gegenstand vielfacher Vorschriften und Gesetzgebungen geworden ist und um so nothwendiger erscheint, als die amtliche Controle den Betrieb in hohem Grade belästigt. Dabei ist das Princip der Rückvergütung der Steuer bei dem Export namentlich durch die geringere Besteuerung der preußischen Brennereien nothwendig und

durchgeführt. Der besteuerte Branntwein unterliegt dann, gerade wie der Wein, der oben dargelegten Kellersteuer und in den geschlossenen Städten noch der Thorsteuer, sodaß der Steuerfuß durch Addirung dieser Beträge ein sehr bedeutender wird.

Die Branntweinsteuer ist in Rußland der Schwerpunkt aller Einnahme aus der Getränkesteuer; sie behauptet sogar die Hauptstelle in dem Gebiete der ganzen Besteuerung, denn sie allein gibt bis 28 Proc., also fast ein Drittel der Totaleinnahme des Budgets (mehr als 150 Mill. Rubel). Seit 1860 ist das Monopol des Branntweinhandels, das an Privatpersonen verpachtet wurde, aufgehoben, und dieser Handel ist vollkommen frei geworden. Die Besteuerung ist sehr einfach; sie ist doppelt: a) die Accise, die von der Production (von den Producenten) pro 100 Proc. Spiritusgehalts bezahlt wird; b) die Patente (Licenzen) der verschiedenen Kategorien der Absatz- und Schankhäuser, welche sehr verschiedene (je nach der Art: der Großhandelsmagazine, Keller, Detailhändler, Trinkhallen, Restaurants, u. s. w.) Abgaben bezahlen. Die Accise bildet die Haupteinnahme. Sie ward mehreremal erhöht; ebenso der Tarif für die Patente. Ungeachtet der mehrmaligen Steigerung der Branntweinsteuer stieg doch die Einnahme des Staats; die Theuerung des Branntweins übte keinen Einfluß auf die Consumtion. In Verbindung mit der Branntweinsteuer, welche eine so großartige Finanzquelle für das Budget bildet, steht in Rußland die Besteuerung aller directen und indirecten Surrogate dieses Getränkes (Bieraccise, Wein-, Thee-, Kaffeezölle), welche alle mit dem Verbrauche des Branntweins concurriren und alle hoch besteuert werden.

Die englische Branntweinbesteuerung in ihrer Geschichte bei Vocke, S. 372 fg. Vgl. über die Excise of Spirits Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 783. Die französische Besteuerung, mit vielem Raisonnement vermischt, bei Parieu, „Traité des impôts", III, 39 fg. Genau und vom Standpunkte der Administration bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 361 fg. (verbunden mit der Weinsteuer). Die preußische Branntweinbesteuerung geschichtlich Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 276 fg.; Oelsfeld, a. a. O., S. 105; Rönne, „Staats-Recht", II, §. 534, nebst den Verträgen. Bergius, §. 50. Die österreichische Besteuerung, auch hier leider nicht klar geschieden, bei Dessary, „Das Verfahren bei Abfindungen", S. 71—, 102, bei Pachtung, S. 103—123, bei realmäßiger Behandlung

S. 124 fg. Das Gesetz vom 18. October 1865 hatte die Abfindung auf die großen Brennereien beschränkt und dadurch die kleinen fast vernichtet; durch das Gesetz vom 28. März 1868 ist den kleinen Brennereien die Abfindung und damit die Existenz wieder möglich gemacht und die Zahlungsmodalitäten der Steuer durch Erlaß vom 15. Juli erleichtert. Ueber die übrigen deutschen Staaten, Rau, II, 438. Im großen und ganzen ist in denselben seit zwanzig Jahren wenig geändert. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 418 fg., ist überhaupt gegen die Branntweinsteuer, wesentlich wol wegen der Schwierigkeit der Erhebung. Eine kurze und übersichtliche Zusammenstellung der Branntweinbesteuerung aller Staaten Europas: Nagorny, „La Question de l'Eau de vie", 1864. Walker, „Die Selbstverwaltung des Steuerwesens", 1869, ist überhaupt gegen die indirecten Steuern, aber eben in seiner etwas confusen Weise, ohne auf die formalen Grundbegriffe einzugehen. — Der unregelmäßige Gebrauch des Branntweins ist ein Krebsschaden des russischen Arbeiterlebens und wird zu einer vielbesprochenen socialen Frage. Es wird in allen Kreisen, wie in England, gewünscht, Maßregeln gegen die Trunkenheit zu finden; über die zweckmäßigsten aber ist man nicht einig und die Frage ist eine von den brennendsten in Rußland. Seit 1874 ist in Petersburg ein Versuch gemacht, die Zahl der Trinkhäuser zu vermindern, sie genau von der Polizei zu bestimmen und diese Häuser zu versteigern. Wird dieser Versuch erfolgreich sein, so wird die Ausdehnung dieser Maßregel auf andere große Städte erwartet. Die öffentliche Meinung ist aber dieser Maßregel, welche wieder die Freiheit des Branntweinhandels beschränkt, sehr ungünstig.

Dritte Art. Die Biersteuer.

Auch das Bier ist ebenso sehr ein Genußmittel als ein Nahrungsmittel; die Steuerquelle bei demselben ist demnach auch hier der Reinertrag, der im Arbeitslohne liegt. Allein seine Steuerkraft ist, namentlich in nicht Wein producirenden Ländern, geringer, weil die zu große Vertheuerung des Bieres zum Genusse des Branntweins treibt. Es muß daher beim Bier der niedrigste Steuerfuß gesetzt werden. Welche Steuereinheit man dagegen annimmt, das hängt von dem Steuererhebungssystem ab, das auch hier eigenthümliche Schwierigkeiten bietet und dessen richtige Bestimmung die Grundlage des Werthes eines jeden Systems der rationellen Biersteuer ist.

Das Bier unterscheidet sich als Product und Steuerobject dadurch vom Wein, daß seine Erzeugung kein Theil des landwirth-

schaftlichen Betriebs ist, sondern durch den Ankauf des Malzes ein eigenes Betriebs= und durch die Errichtung der Brauerei ein eigenes Anlagekapital fordert. Die Bierbrauerei ist demnach ein selbständiges Gewerbe.

Darauf beruht die erste Form der Biersteuer, welche anfangs als einfache Gewerbesteuer auftritt. Erst mit dem 19. Jahrhundert gewinnt mit wenigen Ausnahmen das Bier eine größere Bedeutung, und jetzt tritt dasselbe auch in die Verzehrungssteuer hinein. Jedoch ist die Besteuerung eine einfachere wie beim Branntwein, und der Steuerfuß auch ein niederer.

Das allgemeine Princip dieser Besteuerung ist die Productionssteuer. Nur hat dieselbe wieder verschiedene Systeme. Das erste dieser Systeme ist die Besteuerung der Rohstoffe, das zweite die des Products.

Die Besteuerung der Rohstoffe betrifft wieder theils das Malz, theils den Hopfen. Bei der Malzsteuer ist das Object das Malz; die Steuereinheit ein Maß des Malzes; der Steuerfuß ergibt sich durch die Reducirung des Bierquantums, welches aus der Steuereinheit des Malzes gewonnen wird. Steuerumlegung beim Schroten des Malzes in der Mühle; Steuersubject daher der Müller; Steuererhebung einfach nach der Quantität des geschrotenen Malzes; das Mittel der Steuereintreibung ist der Malzschein, der sowol beim Müller als beim Brauer in einem eigenen Register zum Zwecke der Controle eingetragen und bei der Abfuhr des Malzes mitgegeben werden muß.

Das Malzsteuersystem ist demnach einfach und nicht kostspielig und hat zugleich den Vorzug, daß es das Bier als vollkommen versteuert schon in den demgemäß hier ganz freien Verkehr gelangen läßt. Allein erstens ist es schwer mit Sicherheit anwendbar, wo große Brauereien eigene Schrotmühlen haben; ferner ist es deshalb nicht rationell, weil mit der Quantität des Bieres, die aus derselben Quantität Malz gebraut wird, die Besteuerung sinkt, während der Preis des Bieres nicht sinkt, sodaß praktisch das gute Bier weniger besteuert wird als das schlechte; endlich sind Umgehungen durch Einverständniß von Müller und Brauer fast unvermeidlich.

Die Besteuerung des Malzes bei der Einmaischung sichert zwar dagegen, ist aber andererseits sehr lästig und hemmend für

den Producenten, da sie eine genaue Aufsicht über das ganze Brauverfahren bedingt.

Die Besteuerung des Hopfens kann, wenn sie die landwirthschaftliche Production nicht gefährden soll, nur durch den Zoll geschehen.

Das zweite System ist nun die Besteuerung der Production im Product als die Brausteuer. Unter der Brausteuer verstehen wir diejenige Besteuerungsart des Bieres, welche während der Production und nach Maßgabe derselben stattfindet. Sie hat große Vorzüge. Nur ist die Besteuerung dabei gezwungen, sich an die Form der Bierproduction selbst anzuschließen.

Man wird auch hier zwei Arten unterscheiden. Die erstere hat zum Object das fertige Bier, die zweite die Maische, aus der es gebraut wird.

Bei der erstern ist das Steuerobject das wirklich erzeugte Bier und zwar in dem Augenblicke, wo es auf den Kühlstock gebracht wird. Die Steuereinheit ist dafür natürlich zunächst nur eine Maßeinheit, das größere landesübliche Flüssigkeitsmaß, Eimer, Ohm, Tonne u. s. w. Da nun aber das Product ebenso wesentlich in seinem Werthe für den Verbrauch von der Qualität abhängt, so hat man ferner ein Maß für die Qualität als zweite Steuereinheit gefunden, und zwar in der Gradhaltigkeit des Saccharometers bei einer gewissen Temperatur (14° R.) vor der Beimischung des Gärungsmittels, weil der Zucker die Bedingung des Spiritusgehaltes, dieser aber die Basis der Qualität des Bieres ist. Dabei ist es rationell, einen freien Spielraum für den Brauer zu lassen, weil die Messung nie absolut genau ist.

Der Steuerfuß für das Bier wird nun gebildet, indem man den Saccharometergrad oder das Qualitätsmaß als erste Steuereinheit mit einem bestimmten Steuerfuße belegt und dann die Zahl dieser Grade mit der Zahl der Flüssigkeitsmaße als zweiter Steuereinheit multiplicirt. Auf diese Weise entsteht das theoretisch zwar zusammengesetzte, praktisch aber sehr einfache Verhältniß, daß der ganze Brau nach Qualität und Quantität als ein Steuerobject erscheint, welches durch die Einheiten des Maßes und Gehaltes gemessen und mit einem für den ganzen Brau geltenden Steuersatze belegt wird, der eine rationelle Berechnung des Steuerfußes enthält. Es ist schwer möglich, sich eine richtigere und einfachere

Besteuerung zu denken, zumal wenn für die etwa nachfolgende Verdünnung noch ein besonderer Zuschlag entrichtet wird, der auf dem Erwerbe des Verkäufers bei der dadurch steigenden Menge des Bieres beruht.

Die richtige Anwendung dieser Besteuerung hat nur die unbequeme Voraussetzung, daß jeder einzelne Brau der Steuerbehörde angezeigt werden muß, daß auch bei dem Brau zum eigenen Verbrauche eine solche Anzeige stattfindet, und endlich, daß eine Abfindung zwar nicht principiell ausgeschlossen sein kann, jedoch mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es liegt ferner nahe, daß diese Besteuerung auch in den geschlossenen Städten eintritt. Man kann hier nun die Erhöhung des Steuerfußes entweder bei der Thorsteuer des Malzes eintreten lassen, was aber nicht füglich thunlich ist, wenn die Städte eigene Mühlen haben, oder einfacher eine Erhöhung des Steuerfußes auf den Zuckergrad, wobei mehrfache Modalitäten denkbar sind.

Der eigentliche Mangel dieser Steuer beruht dagegen darauf, daß sie als Verbrauchssteuer auch auf das in den auswärtigen Handel kommende Bier fällt. Da jedoch dieses Bier nicht von Bedeutung ist, so ist hier leicht mit einem Rückzoll zu helfen. Jede weitere Besteuerung des Bieres bei dem wirklichen Ausschenken darf daher nur als eine Form der Gewerbesteuer für den Schenkwirth und nicht mehr nach den Grundsätzen der Verbrauchssteuer betrachtet werden.

Die zweite Form der Brausteuer legt dagegen die Steuer auf den Proceß des Brauens, indem die Einmaischung angezeigt und von den Beamten überwacht wird, wie auch das Quantum des Malzschrotes. Sie wird daher auch wol als Maischsteuer bezeichnet. Eine Reihe von technischen Gründen läßt der erste Form der Besteuerung als zweckmäßiger erscheinen.

Neben dieser Productionsbesteuerung besteht nun der Zoll für Bier, das von außen eingeführt wird, und außerdem da, wo die geschlossenen Städte vom offenen Lande geschieden sind, die Thorsteuer, der da, wo innerhalb solcher Städte Bier gebraut wird, ein entsprechend höherer Steuerfuß für die Production zur Seite steht. Die Besteuerung der Gastwirthe gehört allerdings auch zum Theil der Besteuerung des Bieres an.

Im allgemeinen kann man sagen, daß die erste Form die

englische ist, während die zweite Oesterreich und die letzte Preußen und Frankreich angehört, welches letztere für Bier weder eine Circulations-, noch Detail-, noch Eingangs- oder Thorsteuer hat, während Oesterreich neben seiner Steuer auf das Product zugleich die Thorsteuer der geschlossenen Städte darauf anwendet. Dagegen hat nur das System Oesterreichs durch die Besteuerung des fertigen Products die Fähigkeit, das Princip der Qualitätsbesteuerung durch die Messung des Zuckergehaltes (durch den Saccharometer) mit Sicherheit anzuwenden, was die Gleichheit des Steuerfußes bei verschiedener Stärke des Bieres möglich macht, dafür aber auch eine etwas complicirte Rechnung erfordert.

Die Geschichte der englischen Brausteuer bei Vocke, S. 383, vgl. Gneist, II, 811. Die französische Brausteuer, im Princip schon durch Gesetz vom 25. November 1808 neben die der übrigen Getränke hingestellt, ward durch Gesetz vom 28. April 1816 gleichzeitig mit den andern Getränkesteuern geordnet und auf die Production gelegt, durch Gesetz vom 12. December 1830 und Gesetz vom 28. April 1833 in ihrer Ueberwachung geregelt. Vgl. Parieu, a. a. O., III, 1; Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 375. Die Brausteuer in Oesterreich hat ihre letzte feste Ordnung durch Erlaß vom 19. December 1852 gefunden, durch welchen die Anwendung des Saccharometers eingeführt ward; der Steuerfuß ist nach den Ländern verschieden und ebenso der Thorsteuerfuß, sowie der Zuschlag bei den Brauereien in den geschlossenen Städten. Vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", I, §. 20, 21 und 103. Die preußische Braumalzbesteuerung (Maischsteuer) im Grundsatz eingeführt durch Gesetz vom 8. Februar 1819, welches noch jetzt maßgebend ist. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 280 fg. Rönne, II, §. 534. Die gleichartigen Besteuerungen in Sachsen, Gesetz vom 4. December 1833; Rau, II, §. 436. Baden, Gesetz vom 4. Mai 1825, ebend. Pfeiffer ist auch gegen die Brausteuer, II, 411, ohne zu sagen, womit er den Ausfall ersetzen will. Dagegen ist die Vergleichung des Brausteuerfußes, S. 417 fg., von großem Interesse; soweit sie die Malzsteuer betrifft, differirt der Steuerfuß von 13. Sgr. (Würtemberg) bis 1 Thlr. 14 Sgr. (England); die Maischsteuer von 4 Sgr. (Kassel) bis 27 Sgr. (Frankreich). Die Reducirung der Brausteuer von Preußen und Oesterreich auf die obigen Maße wäre sehr wichtig, fordert aber genaue technische Kenntnisse. Das Gesetz vom 4. Juli 1868 als Ausführung des Vertrags von 1867 hat nur für ganz Norddeutschland eine gemeinsame und gleichartige Steuer des Braumalzes herbeigeführt, die zugleich eine höchst verständige Instruction für die Besteuerung selbst ertheilt.

Das System der Biersteuer in Rußland ist zuerst die Be-

steuerung des Productes (Accise, die von den Bierbrauereien bezahlt wird). Als Grundlage dient die Quantität der Production. Mit allen andern Getränken zusammen bezahlt zweitens das Bier die Erwerbsteuer in den Trinkhäusern. Die Accise, jetzt niedriger als früher, ist noch hoch genug, um künstlich den Verbrauch des Bieres zu vermindern und den Verbrauch des Branntweins zu vermehren. Die Einnahme von der Bieraccise ist seit der Herabsetzung etwas (von 1,100000 Rubel in 1866, bis 1,500000 Rubel in 1871), aber doch sehr schwach gestiegen. Das finanzielle Interesse scheint das Interesse der Volkswirthschaft, die mit dem Verbrauche des Bieres auf Kosten des Branntweins gewinnt, noch zu beherrschen.

II. Zuckersteuer.

a) Entstehung und Princip.

Daß die Zuckersteuer eine Verbrauchssteuer ist, indem der Zucker zu den Genußmitteln mehr als zu den Nahrungsmitteln gehört, unterliegt keinem Zweifel. Das Besondere bei dieser Steuer beruht daher nicht auf ihr selbst, sondern auf ihrem Verhältniß zur Entwickelung der Industrie, die im Zucker einen der größten Triumphe über die Macht des Klimas gefeiert hat, den die Geschichte aufweisen kann.

Die Grundzüge dieser Entwickelung sind einfach; an sie schließt sich in nicht minder einfacher Weise die Geschichte der Zuckersteuer. Die erste erklärt zugleich vollkommen den Streit, der über die letztere entstehen mußte und entstanden ist.

Der Zucker war stets Genußgegenstand und daher stets einer Genußsteuer unterworfen, die aber, da er bis zu diesem Jahrhundert nur aus tropischen Ländern importirt ward, bis dahin auch nur als Zoll auferlegt werden konnte. Der Zoll auf Zucker stand daher an der Seite des Zolls auf Kaffee, Thee und andere Verbrauchsgegenstände. Die Besteuerung des Zuckers unterschied sich daher wesentlich von der der Getränke und des Tabacks dadurch, daß er, da er selbst immer gleich ist, auch keinen unterschiedenen Qualitätssteuerfuß zuläßt. Das wieder konnte nur durch eine verhältnißmäßige Höhe des einfachen Quantitätsfußes erreicht werden. Diesen letztern nun hat die Geschichte mehr als die Natur des Objects bestimmt.

Im Anfange unsers Jahrhunderts entstand die Fabrikation des europäischen Zuckers aus der Rübe. Es war zwar naturgemäß, daß der Rübenzucker dem Princip nach derselben Steuer unterworfen wurde, welche auf dem Rohrzucker lag. Das Streben, theils den einheimischen Consum von dem Import transatlantischen Zuckers unabhängig zu machen, theils die in der Rübenzuckerindustrie angelegten Kapitalien durch den Import des Rohrzuckers nicht zu vernichten, hinderte jedoch die Besteuerung. Es entstand ein Verhältniß, in welchem der Rohrzucker durch den Zoll der Verbrauchssteuer unterlag, der Rübenzucker von der Verbrauchssteuer frei war; nur die Grundsteuer lag auf der Rübe und ihrem landwirthschaftlichen, und die Gewerbesteuer auf der Fabrikation und ihrem gewerblichen Betriebs- und Anlagekapital.

In diesem Verhältniß mußte sich die Rübenzuckerfabrikation rasch entwickeln, da der Preis des Rohrzuckers um den ganzen Betrag des Zolls (als der Verbrauchssteuer) höher stand als der des Rübenzuckers. Die Folge davon war ein allmählicher, aber entschiedener Sieg des letztern über den ersten; im Sinne des Steuerwesens ein Sieg des unversteuerten Verbrauchs über den versteuerten, im Sinne der gewerblichen Entwickelung ein Sieg der inländischen Industrie über den auswärtigen Handel, im Sinne der Handelspolitik ein Sieg des Schutzzolls über den Freihandel. Die Rübenzuckerindustrie nahm unter diesen Umständen einen gewaltigen Aufschwung; es kam bald dahin, daß der Rübenzucker den Rohrzucker ganz zu verdrängen drohte; die Verbrauchssteuer für Zucker verschwand, d. h. die Zolleinnahme für Rohrzucker fiel weg und der Betrag derselben, der nun von den andern Verbrauchsgegenständen getragen werden mußte, ward zum Schutzmittel für die Rübenindustrie.

Dies war ein Zustand, der in mehr als einer Beziehung als ein verkehrter erscheinen mußte. Es war an sich verkehrt, daß man einen unbesteuerten Verbrauchsgegenstand existiren ließ; es war verkehrt, daß man zu Gunsten eines allerdings wichtigen einheimischen Zweigs der Industrie einen nicht minder wichtigen Zweig des einheimischen Handels vernichtete; es war verkehrt, daß man durch die Höhe der Verbrauchssteuer auf importirten Zucker einen Verkaufspreis für den einheimischen möglich machte, der einen unverhältnißmäßigen Gewinn für die Producenten auf

Kosten der Consumenten enthielt. Hier gab es nur zwei Mittel, welche das Gleichgewicht herstellen konnten: entweder Herabsetzung des Eingangszolls auf den transatlantischen Zucker, oder Einführung einer Verbrauchssteuer für den einheimischen.

Da nun das erste nur den Consumenten geholfen hätte, ohne auf die Forderung der Finanzwissenschaft, daß es keinen unversteuerten Verbrauch geben dürfe, Rücksicht zu nehmen, so war es natürlich, daß man sich allenthalben für den zweiten Weg entschied. Man begann, den Verbrauch des einheimischen Zuckers zu versteuern, und so entstand die Zuckersteuer.

Diese Zuckersteuer, auf die Production des Rübenzuckers gelegt, traf aber nicht einfach nur den Verbrauch des letztern, sondern sie griff, wie aus dem Obigen hervorgeht, tief in die Verhältnisse von Industrie und Handel ein. Sie konnte daher auch nicht einfach als Verbrauchssteuer auferlegt werden, sondern mußte sich an jene Verhältnisse anlehnen und mußte andererseits, wenn sie ihren Zweck ganz erfüllen sollte, mit diesen Verhältnissen wechseln.

Aus der ersten Forderung ging nun dasjenige hervor, was wir das Princip der Zuckersteuer nennen, das natürlich wieder nach den verschiedenen Ländern verschieden sein mußte. Aus der zweiten ergab sich in leicht verständlicher Weise das System der Zuckersteuer, theils im allgemeinen, theils in den einzelnen Ländern. Die letztere bestand indeß, sobald einmal das Princip der allgemeinen, auch auf den Rübenzucker ausgedehnten Verbrauchssteuer angenommen war, nur in der Geschichte der einzelnen Momente der Besteuerung.

Es wird nun wegen der wachsenden Bedeutung der Sache nothwendig, wenigstens die Grundzüge des Systems hier besonders darzustellen.

Es erklärt sich leicht aus der Geschichte der Zuckerproduction, weshalb die Frage nach der Besteuerung desselben in der bisherigen Literatur so gut als gar nicht behandelt ist. Gänzlich fehlt sie bei Jakob, Lotz, Malchus; selbst Rau ist so kurz, daß man von keiner Untersuchung reden kann, ebenso Hoffmann, S. 362, der des Rübenzuckers kaum erwähnt. Erst Pfeiffer hat sich darüber ausgesprochen, „Staatseinnahmen“, II, 431 fg., ohne jedoch zu einer systematischen Auffassung zu gelangen. Die Sache selbst aber ist von so großer

Bedeutung, daß wir kaum glauben, es seien bereits die Acten darüber geschlossen. Ebendeshalb behält auch hier die systematische Behandlung ihren Werth.

b) Rohrzuckerzoll.

Der importirte Zucker hat eine zweifache Eigenschaft. Er kann theils in seinem rohen Zustande verbraucht, theils kann aus dem Rohzucker die Raffinade gemacht und erst diese verbraucht werden. Auf diesem Unterschiede beruht der Inhalt des Zollsystems für den Rohrzucker, und jener ist um so wichtiger, je mehr die Industrie des Rohrzuckers dahin gelangt, den Rohzucker in einer Reinheit darzustellen, die den Verbrauch des letztern mehr und mehr möglich macht. Dazu kommt die Nothwendigkeit, die Nebenproducte desselben, Melasse und Syrup, als Vertreter des Zuckers gleichfalls zu besteuern.

Das Object des Zuckerzolls enthält demgemäß diese Unterschiede, aus denen wieder die Unterschiede des Steuerfußes hervorgehen. Man kann das Princip für die letztern daher am besten gleich an die des erstern anschließen. Die Steuereinheit ist dabei naturgemäß die Gewichtseinheit.

Das Zoll- oder Verbrauchssteuersystem des Rohrzuckers besteht daher aus folgenden Punkten:

1) dem Rohzucker zum Verbrauch mit dem höchsten Verbrauchssteuerfuße (oder Tarifsatze);
2) dem Rohzucker zum Zwecke der inländischen Raffinirung;
3) der Melasse, die nur zu gewissen Productionen als Rohstoff dient;
4) dem Syrup, der die Stelle des zum Verbrauche gelangenden Rohzuckers vertritt, mit demselben Steuerfuße wie dieser;
5) der als Import erscheinenden Raffinade, zu deren Steuerfuß neben dem höchsten Steuerfuße des Consumtionsrohzuckers auch noch die gesammte Summe aller auf der inländischen Production von Raffinade ruhenden directen und indirecten Steuerfuße hinzugerechnet werden muß, selbst wenn der Raffinadezoll keinen Schutz für die einheimische Raffinerie enthalten soll; soll er dies, wie dies Regel ist, so wird er noch höher steigen.

Der wichtigste und schwierigste Punkt ist natürlich hier der zweite, die Bestimmung des Steuerfußes für den zur Fabrikation von Raffinade bestimmten Rohzucker. Es läßt sich über seine Höhe nichts absolut Gültiges angeben; er darf nicht höher sein, als daß er nach Maßgabe der Besteuerung des Rübenzuckers den Import von Rohrzucker noch wirthschaftlich möglich macht. Von ihm hängt zugleich der Steuerfuß für Melasse und Syrup ab, da der Preis und Verkauf der letztern eine wesentliche Bedingung für die Rohzuckerproduction ist. Der Steuerfuß als der Zollsatz für letztere kann daher unbedenklich ziemlich hoch gesetzt werden, um durch ihn die erstere zu unterstützen; es ist nichts dagegen zu erinnern, wenn er ebenso hoch als der Tarifsatz für Consumtionsrohrzucker gegriffen wird.

Aus diesen Forderungen geht nun die einzige Eigenthümlichkeit für die Erhebung dieser Steuer oder für die Verzollungsform hervor. Diese ist im allgemeinen das gewöhnliche Zollverfahren. Die wesentliche und principiell aufrecht zu haltende Differenz zwischen dem Rohzucker als Gegenstand des Consums und dem Rohzucker als Rohstoff fordert indeß bei der äußerlichen Gleichheit beider Stoffe ein Verfahren, welches die Benutzung des letztern für den erstern Zweck und damit die Umgehung des höhern Steuerfußes des ersten unthunlich macht. Da nun weder eine chemische noch eine optische Unterscheidung absolut sicher ist, so bleibt kaum ein anderes Mittel als die mechanische Zerstörung der unmittelbaren Consumtionsfähigkeit des Rohzuckers, mit der Anlegung des höhern Steuerfußes, wo diese nicht eintritt, und des niedern, wo sie eingetreten ist. Die letztere geschieht durch Schwärzen, und zwar auf dem Lager.

Neben diesem System steht das zweite.

c) Die Rübenzuckersteuer.

Die Rübenzuckersteuer ist im Princip sehr einfach, in der Ausführung schwierig.

Sie beruht darauf, daß das ganze Product und sein Verbrauch im Rohstoffe, der Rübe, enthalten ist. Das einfachste Object ist daher die Rübe selbst, die einfachste Einheit die Gewichtseinheit der Rübe (Centner); der Steuerfuß entsteht, indem

diese Gewichtseinheit auf den Zuckergehalt derselben reducirt und nach diesem Zuckergehalte der Fuß festgestellt wird. Die Erhebung geschieht alsdann in dem Augenblick, wo die Rübe von ihrer landwirthschaftlichen Production in die Zuckerproduction übergeht und wo sie gewogen wird. Dies kann um so leichter geschehen, als dies nur einmal jährlich stattfindet.

Diese Steuerumlegung hat das Bedenken, daß, wenn der Steuerfuß gleichbleibt, der Preis der Rübe aber wechselt, je nach diesem ungleichen Preise eine ungleiche Besteuerung stattfindet. Ferner ist der Zuckergehalt der Rübe nicht immer gleich, selbst bei gleichem Preise. Endlich steigt auch die Fähigkeit, aus der Rübe durch das Verfahren den darin enthaltenen Zuckergehalt herauszuziehen, was bei gleicher Steuer wieder eine Ungleichheit erzeugt.

Deshalb hat man an die Stelle der Rübe ein anderes Object zu setzen versucht, welches in der Messung des Fabrikats aus der Rübe besteht, bevor das Ganzfabrikat fertig ist. Dies hat den Vorzug, daß man dabei das eigentliche Steuerobject, Zuckerstoff, genauer mißt, und zwar indem man die Quantität durch das Raummaß, die Qualität durch den Zuckermesser (Saccharometer) vor der Krystallisation bestimmt.

Die großen Uebelstände, welche durch die letztere Methode für den Proceß der Fabrikation sich ergeben, erscheinen jedoch lästiger als diejenigen, welche die Besteuerung der Rübe enthält. Man kann daher im allgemeinen die Besteuerung des Zuckers nach dem Object der Rübe und ihrer Gewichtseinheit als die rationellere Form der Erhebung ansehen, bis diejenige Erhebungsform bei der Production feststeht, welche mit der höchsten Genauigkeit zugleich die geringste Störung im Processe der Production verbindet, eine Frage, die noch als eine offene angesehen und deren Lösung von der Technik erwartet werden muß.

Es leuchtet nun ein, daß auch hier die wesentliche Aufgabe das Auffinden des richtigen Steuerfußes für die Erhebung im Verhältniß zum Steuerfuße für die Gewichtseinheit des Rohrzuckers sein muß. Man kann die Untersuchungen und die Versuche hierüber nicht als beendigt ansehen; die Geschichte derselben ist indessen in mehr als einer Beziehung höchst lehrreich.

England hat allerdings die Besteuerung des inländischen Zuckers anerkannt, allein dieselbe ist nie zu einer Bedeutung gediehen, weil theils der Rohrzucker zu billig war, und weil man theils dem transatlantischen Handel nicht in einem seiner Hauptartikel nahe treten wollte. Daher auch die einfachen Grundsätze, daß die Excise für den in Irland fabricirten Zucker dem Zollsatze ganz gleichstehe, vgl. Bocke, S. 393, 394. Dagegen ist Frankreich die eigentliche Heimat des Kampfes zwischen Rübe und Rohr.

Mit Recht bemerkt von Hock, S. 322, daß Frankreich zuerst die Nothwendigkeit einer auf einem festen Princip ruhenden Besteuerung des Rübenzuckers neben dem allerdings in Frankreich sehr hohen Zoll auf Rohrzucker erkannt habe. Die erste Gesetzgebung war die vom 18. Juli 1837 und vom 3. Juli 1840, die den Grundsatz der Besteuerung zur Geltung brachten, ohne über Steuereinheit und Steuerfuß schon ein dauerndes Resultat zu finden. Das Princip für den Steuerfuß setzte das Gesetz vom 2. Juli 1843 fest; es solle innerhalb fünf Jahren „die Steuer auf inländischen Zucker allmählich die Höhe des Zolls auf den französischen Colonialzucker erreichen". Dieses Princip ist geblieben und hat sich trotz folgender Versuche zur Umänderung durchaus bewährt. Dabei kam denn der Kampf der Interessen zwischen den beiden Gruppen des Handels und der Industrie zur Erscheinung und ist bis auf den heutigen Tag nicht beendet. Um ihn zu verstehen, muß man festhalten, daß der Grundsatz der Besteuerung der Rübenzuckerindustrie wol entschieden anerkannt ist, seine Ausführung aber bestritten bleiben wird. Der Streit hat eine Menge von Gesichtspunkten hereingezogen, die der Finanzwissenschaft nicht direct angehören.

Ueber das französische System und die Combinirung beider Besteuerungen, die außerordentliche Lästigkeit der Beaufsichtigung der Fabrikation, die gewiß viel mehr kostet, als die mögliche Defraudation betragen würde, und den Versuch, den inländischen Zucker mit 7 Frs. höher zu belegen als den Colonialzucker, vgl. von Hock, S. 325 fg. Eigenthümlich ist statt der Anwendung des Saccharometers die Type, wobei die Weiße des Zuckers als Steuereinheit erscheint. Wie unbestimmt noch die Theorie überhaupt ist, sieht man aus dem, was Hoffmann, S. 362, und Wirth, S. 486, sagen; es ist das fast inhaltslos für die eigentliche Frage. In Preußen hat sich die Steuer seit 1840, Gesetz vom 21. März, allmählich entwickelt; erst blos eine Controlabgabe von 5 Sgr. per Centner, oder 3 Pf. per Centner roher Rüben; schon 1841 verdoppelt; 1850 schon respective 2 Thlr. und 3 Sgr.; 1857 mit 6 Sgr. per Centner roher Rüben festgestellt; 1858 mit $7^1/_2$ Sgr. Vgl. Rönne, „Staats-Recht", II, §. 488; Hoffmann, S. 363. Ueber Oesterreich vgl. Dessary, a. a. O. Hier begann die Steuer auf den Rübenzucker überhaupt erst 1850 mit 5 Kr. C.-M. per Centner roher Rüben, was einer

Steuer von 1 Fl. 40 Kr. per wiener Centner Rohzucker gleichgerechnet wurde; 1853 dagegen 8 Kr.; 1855 12 Kr.; 1857 18 Kr. Zugleich wurde systematisch der Eingangszoll bestimmt mit 7 Fl. 30 Kr. per Centner Colonialrohzucker 1827; 1850 auf 8 Fl.; 1852 auf 7 Fl.; 1856 mit 6 Fl. Dabei stieg die Production des Rübenzuckers von 123218 wiener Centner Rohzucker im Jahre 1850 auf 446900 Ctr. 1853, 1855 auf 556160 Ctr. und erreichte 688168 wiener Centner 1857, während der Import mit 610658 wiener Centner Rohrzucker im Jahre 1850 sich 1853 auf 757995 wiener Centner hob (höchster Stand) und 1857 auf 473696 wiener Centner zurückging.

Ueber diese ganze Frage ist ein vortrefflicher Aufsatz von Dessary, „Ueber den Zucker und dessen Besteuerung in Oesterreich", in Haimerl's „Oesterreichischer Vierteljahrsschrift", 1858, Heft 2, S. 203 fg., und der „Wiener Zeitung" vom 4. und 5. December 1858 enthalten.

Was die Folgen des immer nur als Versuch zu betrachtenden österreichisch-ungarischen Zoll- und Handelsbündnisses vom Jahre 1867 betrifft, so läßt sich noch kaum ein festes Urtheil abgeben. Jeder Theil besteuert seine Production, und läßt die Producte des andern unbesteuert zu. Danach betrug für 1873 in Cisleithanien das Erträgniß der Zuckersteuer in runder Summe 15 Mill. Fl., in Ungarn nur 1 Mill. Die Biersteuer trägt in Cisleithanien circa 20 Mill. Fl. jährlich, in Ungarn nur $1^1/_3$ Mill. Bei der Spiritussteuer war das Verhältniß bisher für Ungarn günstiger, da hier die Spiritusfabrikation größer war als in Cisleithanien. Im letzten Jahre hat sich das Verhältniß auch bei dieser Steuer geändert. In Ungarn sank die Spiritussteuer auf 6,180000 Fl. herab, während dieselbe in Cisleithanien von Jahr zu Jahr stieg und pro 1873 bereits 7,800000 Fl. erreichte.

Uebrigens waren es wesentlich die Zolleinnahmen des Zollvereins, welche so stark unter der Rübenzuckerfabrikation litten, daß man, um die betreffenden Steuern nicht ganz zu entbehren, dieselbe besteuern und zugleich gemeinsame Grundsätze dafür annehmen mußte. Schon 1841 fand in dieser Beziehung die erste Uebereinkunft statt, die im Jahre 1853 wesentlich, namentlich im Steuerfuße modificirt wurde. Grundsätze: alle Rübenzuckerindustrie soll mit einer gleichen Steuer belegt werden, doch soll dieser Steuerfuß geringer sein als der Zollsatz auf transatlantischen Zucker. Dennoch hat der Zollverein durch Uebereinkunft vom 31. Mai 1858 den gemeinsamen Steuerfuß von $7^1/_2$ Sgr. per Zollcentner Rübe angenommen (1 Ctr. getrocknete auf 5 Ctr. frische Rübe, Gesetz vom 9. Juli 1861). Das Verfahren bei der Besteuerung ist in Preußen regulirt durch Gesetz vom 7. August 1846; die Nachtragsverordnung bei Rönne, II, §. 534, Bergius, §. 50. Was nun die Bemessung des obigen Verhältnisses zwischen Rübensteuer- und Rohrzuckerzollsatz betrifft, so ist es

allerdings schwer, ein absolutes Maß für die richtige Höhe anzugeben. Doch kann das Princip kaum zweifelhaft sein, daß der Steuerfuß des Rübenzuckers zu niedrig ist, wenn bei gleicher oder vermehrter Consumtion der Import des Rohzuckers bedeutend und regelmäßig sinkt, weil dies nur durch einen bedeutenden Gewinn der Rübenzuckerindustrie möglich ist, während er zu hoch wird, wenn bei gleichem Consum der Import steigt. Die Bestimmung der Höhe muß daher genaue statistische Daten zur Grundlage haben.

Mit der Zuckersteuer war es in Rußland ebenso wie in andern Ländern. Der Schutzzoll, obgleich er mehrmals erniedrigt wurde, verdrängte die Einfuhr des ausländischen Rohr- und Rübenzuckers, die jetzt kaum existirt und früher die Haupteinnahme des russischen Zolles bildete. Die Accise des Rübenzuckers gibt 3 Mill. Rubel jährlich. Man erhöhte mehrmals auch die Accise (Verbrauchssteuer), die von der inländischen Rübenzuckerfabrikation bezahlt wird, aber die Fortschritte und technischen Verbesserungen dieser Industrie gingen immer weiter, um die *wirkliche* Größe der Steuer für die Production, ungeachtet der nominellen Steigerung, zu vermindern. Die Besteuerung schließt sich an die Messung der Geräthe, welche das *erste* Fabrikat aus der Rübe produciren; eigentliche Steuereinheit ist die *normale* gesetzliche Bestimmung der Masse des Zuckers, der aus diesem Fabrikate producirt wird. Durch die Vervollkommnung der Production wird die Masse des Zuckers, die producirt wird, immer größer und der Steuerbetrag geringer. Die Regierung, um nicht ihre Einnahme vom Zuckerzolle zu verlieren, hat bestimmt, daß in gewissen Perioden der Zoll erniedrigt und die Accise erhöht wird. Doch geht diese Reform sehr langsam.

III. Tabacksteuer.

a) Entstehung und Princip.

Es ist keine Frage, daß der Taback in keiner Weise zu den Nahrungsmitteln, sondern nur zu den Genußmitteln gehört. Er kann daher regelmäßig auch nur von dem Reinertrage der Arbeit bezahlt werden. Es folgt daraus, daß bei seinem Verbrauche streng genommen sein ganzer Preis Steuerquelle ist, und daß mithin kein Gegenstand des Verbrauchs eine so große Steuerkraft hat als der Taback; ein Satz, den die Erfahrung nach jeder Seite hin bestätigt und den man der ganzen Besteuerung des Tabacks unbedingt zu Grunde legen muß.

Der Taback ist daher seit seinem Auftreten als Verbrauchsgegenstand und nachdem er die erste Periode, die des Verbots, glücklich überstanden, stets sehr hoch besteuert gewesen. Man sieht, wie die Finanzverwaltungen mit richtigem Blick die große Steuerkraft des neuen Artikels erkannt und wie sie bemüht gewesen sind, sie auszubeuten. Allein gerade hier trat auch zum ersten mal die wichtige Thatsache hervor, daß es ohne ein tiefes Eingreifen in die wirthschaftlichen Verhältnisse von seiten des Staats nicht möglich ist, die Steuerkraft des Tabacks gehörig zu benutzen. Die Besteuerung des Tabacks hat daher ihre eigene und lehrreiche Geschichte, die leicht verständlich wird, wenn man sie auf ihre einfachsten Grundlagen zurückführt.

Eine jede sehr hohe Besteuerung eines Verbrauchsgegenstandes nämlich wird, wenn Production und Verkehr mit demselben frei sind, unbedingt zur Folge haben, daß sich der betreffende Gegenstand der Besteuerung zu entziehen trachtet. Die große, außerordentlich thätige und nur zu einem kleinen Theil controlirbare Macht, welche sich der Besteuerung entgegenstellt, ist das Interesse an dem Gewinn, den die der Versteuerung entzogene Waare dem Verkäufer bringt. Dieser Gewinn erzeugt bei importirtem Taback ganz unabweisbar den Schmuggelhandel, und diese Erwerbsform bringt nicht blos den Staat um seine Einnahme, sondern lehrt auch die Masse der direct und indirect Betheiligten sich der Ordnung des Staats zu widersetzen. Es ist einleuchtend, daß dies in dem Grade steigt, je höher der Steuerfuß im Verhältniß zum Productionspreise ist, und es ergibt sich endlich von selbst, daß diese Steigerung zu einem ganz allgemeinen Misverhältniß wird, wenn der Consum des betreffenden Gegenstandes ein allgemeiner geworden ist.

Tritt nun, wie bei dem Taback, noch hinzu, daß neben dem Import von außen eine einheimische Production steht, die nicht etwa durch die als Eingangszoll abgeforderte hohe Besteuerung geschützt, sondern durch eine gleich hohe innere Besteuerung getroffen werden muß, so ist die unbedingte Folge, daß die Umgehung des Eingangszolls durch den Schmuggelhandel auch noch für die einheimische Production verderblich wird, sodaß durch den ersten die Einnahme aus dem Eingangszoll, durch das letztere die Einnahme aus der einheimischen Verbrauchssteuer versiegt, wäh-

rend dennoch der Kampf gegen jene Elemente den Finanzen so viel kostet, daß die hohe Besteuerung erstens der Grund der geringen Einnahme und zweitens des Untergangs der einheimischen Production wird, ohne daß der Verbrauch wesentlich geschmälert würde.

Aus diesen Gründen ergibt sich, daß das Verbrauchssteuersystem absolut keine Wahl hat, als entweder die Steuer und den Zoll niedrig anzusetzen, oder aber den Kampf der Einzelindustrie mit dem Steuersystem, die Privatproduction und den Privatverkehr mit dem bestimmten Gegenstande selbst aufzuheben.

Der erste Fall, die Ansetzung einer niedern Steuer, ist einfach und hebt alle Schwierigkeiten der Besteuerung auf. Allein er ist ein ganz offenbarer Widerspruch mit jedem richtigen Steuerprincip und bringt deshalb nicht einmal einen scheinbaren Nutzen. Es ist principiell verkehrt, einen Verbrauch nicht im Verhältniß zu seiner Steuerkraft zu belasten; es ist praktisch verkehrt, dies nicht zu thun, weil die Steuersumme, welche der betreffende Artikel hätte aufbringen sollen und ohne Nachtheil hätte aufbringen können, alsdann auf einen andern Verbrauch gelegt werden muß, der bereits im Verhältniß zu seiner Steuerkraft besteuert ist. Die geringe Steuer auf eine große Steuerkraft ist daher nicht nur ein Widerspruch mit den absoluten Forderungen des Steuerwesens und nicht nur keine Erleichterung der Besteuerten, da sie die betreffende Summe doch aufbringen müssen, sondern sie ist, wie jede verkehrte Steuereinrichtung, geradezu eine Vermehrung der Steuerlast durch irrationelle Vertheilung derselben. Es kann daher keine Frage sein, daß jedes System falsch ist, welches eine geringe Steuer auf die große Steuerkraft des Tabacks legt, und daß daher unbedingt das zweite System den Vorzug verdient, welches zum Zwecke der richtigen Besteuerung die Privatproduction und den Privatverkehr aufhebt und das Monopol als Steuererhebungsform an ihre Stelle setzt, sobald man über die große Steuerkraft jenes allgemeinen Verbrauchsgegenstandes einig ist. Beides, sowol die außerordentliche Steuerkraft des Tabacks als der ganz allgemein gewordene Verbrauch desselben, ist ganz unzweifelhaft.

Es ist daher rationell gar keine Frage, daß der Taback unter allen Verbrauchsgegenständen derjenige ist, der das Monopol als einzige rationelle Steuererhebungsform unbedingt fordert und

zwar so entschieden, daß alle Interessen der Privatproduction und des Privatverkehrs dagegen zurückstehen müssen, da bei der eigenthümlichen Natur des Tabacks jede nicht ausreichende Besteuerung desselben nur als eine verkehrte Erhöhung anderer bereits im richtigen Verhältniß zur Steuerkraft stehender Steuern wirken wird. Dennoch ist das Monopol nur zum Theil in Europa eingeführt und, wie es in der Natur der Sache liegt, von den Interessen des Handels auf allen Punkten bekämpft. Die Theorie hat sich bisher auch ihrerseits gegen dasselbe ziemlich allgemein ausgesprochen; der wesentlichste Grund dieser Stellung der Theorie liegt indeß darin, daß dieselbe mit dem traditionellen absoluten Vorurtheil gegen das Monopol eine vollkommene Nichtberücksichtigung der wesentlichsten Gründe verbunden hat, welche, wie gezeigt, vom Standpunkt einer rationellen Besteuerung das Monopol gerade für dieses Verbrauchsobject fordern. Trotzdem gewinnt das letztere immer weitere Anwendung und es ist kein Zweifel, daß es, wie jede wahrhaft begründete Steuerart, mit der Zeit die einzige Besteuerungsform des Tabacks in ganz Europa werden wird. Es ist daher von großem Interesse, die verschiedenen Besteuerungsformen hier zusammenzustellen.

In der Literatur ist die Ueberzeugung, daß der Tabac eine sehr große Steuerkraft habe, vielleicht der einzige Punkt, in dem alle übereinstimmen. Malchus und Jakob, namentlich der erstere, haben das Monopol als rationelle Steuerform ausdrücklich vertheidigt, selbst Lotz gibt dies zu (III, 371), obgleich er die wunderliche Behauptung aufstellt, daß die 45 Mill. Fr., welche das Monopol Frankreich damals eintrug, dem Lande jährlich 65 Mill. Fr. kosteten. Gegen das Monopol ist besonders Biersack, vorzüglich weil die Production leidet, was nicht richtig ist. Wenn Wirth ohne weiteres behauptet, daß „das Tabacksmonopol von allen Volkswirthen verworfen wird", S. 486, so ist das geradezu nicht wahr, soweit es dem Steuerwesen angehört. Eine umfassende Darstellung der Systeme der Tabackssteuer findet sich bei keinem Schriftsteller; dagegen muß die Schrift: „Der Zollverein und das Tabacksmonopol", Berlin 1857, als ein Meisterwerk in der Darstellung der Thatsachen und gerade durch die offene Schwäche der Gründe gegen das Monopol als die wichtigste Schrift über die ganze Frage angesehen werden. Vgl. dazu die Anzeige dieses Werks in der „Wiener Zeitung", April 1858, Nr. 85 fg.

Es ist dabei im Grunde sehr merkwürdig, daß die neuere Finanzliteratur die ganze Frage so oberflächlich behandelt hat, sodaß ein

genaueres Eingehen hier durchaus nothwendig erscheint. Schon Rau ist unverhältnißmäßig kurz, II, §. 440. Umpfenbach schweigt, so auch Hock; was Pfeiffer sagt, II, 395—398, ist der unbedeutendste Theil seiner Arbeit. Charakteristisch ist, daß keiner der Frage nach dem Monopol ins Gesicht zu sehen sich veranlaßt fühlt. Um so bestimmter wiederholen wir unsere in der ersten Auflage ausgesprochenen Sätze. Held sagt gar nichts, und Bergius sagt gar nichts vom Monopol. Und doch ist die Tabackssteuerfrage speciell für die Verhältnisse des Zollvereins (Deutsches Reich) neuerdings wieder nachdrucklich in Angriff genommen. Maehrlen, „Die Besteuerung des Tabacks im Zollverein", 1868, mit einem dem Monopol ähnlichen System: Einziehung des im Inland gewonnenen Tabacks und Vermittelung seines Verkaufs durch den Staat: Taxpreis für den Producenten, und Steueraufschlag für den Fabrikanten. Dem ist ein verständig verwaltetes Monopol bei weitem vorzuziehen. Craizenach, „Die französische Tabacksregie in ihrer Entwickelung, Organisation, finanziellen und wirthschaftlichen Bedeutung", 1868, hätte durch die Ausführung des Satzes, daß eine selbst mäßige Monopolsbesteuerung andere Steuern auf Nahrungsmittel aufhebbar macht, neben seiner gründlichen Darstellung der französischen Verhältnisse mehr für das Tabacksmonopol gewirkt, als durch socialistische Anklänge. Immer ist es ein großer Fortschritt, daß die Monopolsbesteuerung des Tabacks endlich auch in Deutschland recht ernstlich erwogen wird. Möchten wir sie bald eingeführt und durch sie die Steuer auf Nahrungsmittel bald und bedeutend vermindert sehen!

b) Die verschiedenen Besteuerungssysteme des Tabacks.

Inzwischen unterliegt der Taback noch immer den verschiedensten Besteuerungssystemen, die wir in drei Gruppen theilen können und die wieder eine weitere Verschiedenheit zulassen, je nachdem der betreffende Staat Taback producirt oder nicht.

I. Das erste System ist das der einfachen Verzollung. Nach diesem System ruht nur auf dem importirten Taback eine Verbrauchssteuer, die als Grenzzoll erhoben wird und deren Höhe der Regel nach mit der Steuerkraft des Tabacks in gar keinem Verhältnisse steht. Die Steuererhebung durch den Zoll fällt dann unter die allgemeinen Regeln der Zollerhebung; Steuereinheit ist die Zollgewichtseinheit, Steuerfuß der Tarifsatz.

Hat ein Land mit Verbrauchszoll für den Taback eigenen Tabacksbau, so kann dieser Bau einer besondern Steuer unterzogen werden, was jedoch seine Schwierigkeit hat, da der durch

den verhältnißmäßig niedern Zoll sehr niedrige Preis des fremden Tabacks den einheimischen Tabacksbau nur unter der Bedingung einer fast gänzlichen Steuerfreiheit gedeihen läßt.

Sowie der Taback verzollt ist, tritt die volle Freiheit des Verkehrs und der Production aus dem Rohstoff für denselben ein.

Schon bei diesem Systeme ergibt sich nun, abgesehen davon, daß die Steuerfähigkeit des Tabacks wie ein unbebauter Boden unbenutzt liegen bleibt, der weitere sehr ernste Einwand, daß es unfähig ist, die Besteuerung durch den Zolltarif nach dem sehr verschiedenen Werthe der Tabackssorten und mithin nach der Verschiedenheit der Steuerkraft der Arten des Verbrauchsobjects einzurichten, d. h. die einfache Verzollung ist unfähig, den gerade hier so wichtigen Qualitätssteuerfuß zur Anwendung zu bringen. Die Folge davon ist, daß die gleichmäßige Besteuerung des ungleichen Tabacks den Verbrauch der niedern Klassen und den Genuß der Besitzlosen zu Gunsten des Verbrauchs und Genusses der Besitzenden besteuert, ein Nachtheil, der nicht blos an sich groß ist, sondern der auch das folgende System in erhöhtem Maße trifft.

Wir können dieses System das deutsche nennen. Es ist in dem ganzen Gebiete des deutschen Steuerwesens das unvollkommenste und principloseste; es hat sich an die historische Thatsache der geringen Tabackssteuer einfach angeschlossen und läßt sich nur dadurch erklären, daß die alte Zersplitterung des deutschen Staatenlebens auch hier einer Einheit entbehrte, welche allerdings die nothwendige Voraussetzung des Monopols war. Hier liegt der wesentlichste Fortschritt des deutschen Steuersystems, und er dürfte kaum lange ausbleiben. Wenigstens hat der Vertrag von 1867 die rechtliche Möglichkeit eines vernünftigen Fortschrittes gegenüber den krämerhaften Vorurtheilen beschränkter oder interessirter Köpfe eröffnet!

II. Dieses zweite System nennen wir am besten das Monopolzollsystem, da es aus der Combination zweier Maßregeln besteht. Es beruht nämlich erstens darauf, durch den Zoll die Steuerkraft des Tabacks zu erschöpfen, und enthält daher einen Zollsatz, der den Taback ebenso sehr vertheuert und vielleicht mehr als das Monopol. Zweitens enthält dasselbe das Verbot des eigenen Anbaues von Taback, ein Verbot, das im Grunde über-

flüssig wäre, da jenes Zollsystem durch eine entsprechende Productionssteuer auf die eigene Cultur das Product der letztern ohnehin zu sehr vertheuern würde, wenn nicht das Verbot den Staat auf dem einfachsten Wege von jeder Controle befreite.

Das Monopolzollsystem hat in seiner Anwendung zur Folge, daß der eigene Tabacksbau verschwindet; andererseits aber erzeugt es den Schmuggel mit Taback, der uncontrolirbar bleibt, weil jeder Taback, der einmal die Grenze überschritten hat, sich der weitern Controle entzieht. Der Vortheil, daß es die Steuerkraft des Tabacks ausnutzt, wird durch diese Nachtheile namentlich da aufgewogen, wo der Boden sich zum eigenen Anbau qualificirt; es ist daher allenthalben unausführbar, wo das letztere in irgendeinem Grade der Fall ist. Immer aber ist ein Hauptgrund in andern Ländern gegen dieses System die obenerwähnte Unfähigkeit desselben, die Arten des Tabacks in der Besteuerung durch den Zoll zu trennen; auch hier ein Qualitätssteuerfuß, und damit eine rationelle Einkommensbesteuerung unmöglich. Es ist daher auch dieses System als ein sehr mangelhaftes anzuerkennen.

Es ist bekannt, daß dasselbe das System Englands ist. Es ist besser als das vorhergehende, aber schlechter als das folgende.

III. Das dritte System ist die Besteuerung durch das Monopol. Hier ändern sich die Anwendungen der Grundbegriffe, neue Verhältnisse treten hinzu und eine selbständige Darstellung wird nothwendig.

c) Das System des Monopols.

Es ist wol überflüssig, hier das Wesen des Monopols im allgemeinen zu erörtern. Wir scheiden ein volkswirthschaftliches Monopol, wo dasselbe als Verwaltungsmaßregel in der Form des Privilegiums oder Erfindungspatentes auftritt, ein polizeiliches, wo das ausschließliche Verkaufsrecht aus Gründen der Sicherheit auftritt, wie beim Schießpulver, und ein finanzielles. Das finanzielle Monopol ist nichts anderes als eine Steuererhebungsform; dasselbe, einst vielfach besprochen, hat nur auf einem Punkte immer unschätzbaren Werth; das ist da, wo dasselbe die Besteuerung allein fähig macht, den Qualitätssteuerfuß für den Genuß durchzuführen. Und das ist nur

beim Taback der Fall; und ebendeshalb verschwinden alle andern Uebelstände neben diesem Princip, das jeder wieder nur verschiedener Ausführung fähig ist.

Das System der Besteuerung durch das Monopol entwickelt sich an drei Grundverhältnissen, die wieder in den verschiedenen Ländern verschieden behandelt werden. Diese sind: die monopolistische Rohproduction, die monopolistische Fabrikation und der monopolistische Verkauf, welcher die eigentliche Besteuerung enthält.

I. Die Rohproduction des Monopols.

Die Anwendung des Monopols auf die Rohproduction zum Zwecke der Besteuerung kann, wie beim Salze, so weit gehen, daß dieselbe die Privatproduction gänzlich ausschließt und den Taback nur durch den Staat bauen läßt. Da indessen der Tabacksbau wesentlich durch wirthschaftliche Tüchtigket bedingt wird, so ist das System der Staatsproduction ein durchaus irrationelles und an die Stelle desselben ein System zu setzen, welches die Privatproduction in vollkommener Freiheit zuläßt, aber den Uebergang des Products in den Verkehr ausschließt. Dies geschieht durch das Princip, daß der Staat der alleinige Käufer des Products sein und kein Theil desselben aus den Händen des Producenten in den Einzelverbrauch übergehen darf.

Die Ausführung dieses Princips beruht nun auf folgenden Maßregeln:

A. Genaue Ueberwachung der Privatproduction, um durch das Quantum des Verkaufs das Quantum des Products controliren zu können.

Diese Ueberwachung geschieht wieder a) durch Anzeige des Areals, welches der Producent für den Tabacksbau bestimmt; b) durch genaue Vorschriften über die Bepflanzung desselben. Von zweifelhaftem Werthe ist die Begrenzung des Anbaues auf einzelne Provinzen; doch hat sie einen guten Sinn, wo zu befürchten steht, daß vereinzelte Tabackspflanzungen die Controlkosten zu sehr erhöhen würden.

B. Monopolistischer Ankauf des Products.

Der Monopolsankauf bedingt eine Reihe von einzelnen Maßregeln, die leicht theoretisch zu bestimmen sind, deren praktische Ausführung dagegen nicht blos im allgemeinen, wie es selbstverständlich ist, sehr wichtig, sondern vielmehr die wesentlichste

Bedingung für die gute Verwaltung des Monopols ist. Diese Maßregeln sind:

1) Bestimmung eines Lieferungstermins für alle Privatproducenten, nach Klima und Lage bestimmt.

2) Aufstellung von Localitäten und Beamten für den Ankauf, bei denen die Oertlichkeit wichtig wird.

3) Aufstellung einer angemessenen Klassificirung der Tabackssorten und eines Preises, der dem Anbau entspricht und dessen Klassen so eingerichtet sein müssen, daß für die größere Geschicklichkeit in der Production und die dieser entsprechenden Klasse auch ein angemessener Reingewinn bleibt.

4) Einrichtung der Verkaufsformalitäten, die gleichmäßige Formen haben müssen, um die Controle möglich zu machen. Grundlage desselben sind Verkaufsbücher für die Producenten, welche zugleich Angabe des Areals und der Erlaubniß enthalten und Ankaufsregister für die bestellten Ankäufer, welche natürlich mit den Verkaufsbüchern zu stimmen haben.

II. Import beim Monopol.

Es ist selbstverständlich, daß im allgemeinen der Import des Rohstoffes des Privatverkehrs beim Monopol ausgeschlossen ist. Der Staat ist der allein berechtigte Importeur. Er kann dies nun entweder selbst besorgen und den Taback, respective das Fabrikat aufkaufen, oder er kann den Ankauf eigenen Kaufleuten überlassen und von diesen die Lieferung übernehmen. Das letztere ist fast immer das Beste; nur erscheint es zweckmäßig, öffentliche Versteigerung des Imports wenigstens theilweise stattfinden zu lassen.

Der monopolistische Import soll jedoch die Einfuhr des Fabrikats zum individuellen Gebrauch nicht unbedingt ausschließen, da nur damit dem Schmuggel begegnet wird, der gerade hier am gefährlichsten erscheint, weil ihm hier der größte Verdienst geboten wird. Jedenfalls aber muß dieser Import bestimmten Formalitäten (namentlich für jeden einzelnen Fall Erlaubnißschein und Beschränkung auf ein bestimmtes Quantum) und andererseits einem Eingangszolle unterliegen, der der Monopolsteuer auf einheimischen Taback gleichkommt.

III. Fabrikation beim Monopol.

Für diese muß das Princip des Monopols durchaus durchgeführt und jede eigene Fabrikation streng verhindert werden.

Die Einrichtung der Fabrikation beruht auf dem System des Verkaufs und richtet sich daher nach diesem. Sie darf sich nicht willkürlich bewegen, sondern muß ganz genau in Quantität und Qualität produciren, was die Verwaltung für den Verkauf nöthig erachtet. Ebendarum kann auch die Fabrikation unter keiner Bedingung der Privatindustrie überlassen, sondern nur in Staatsanstalten betrieben werden, bei denen die günstige Lage für den Absatz entscheidend wird.

Die Hauptaufgabe der Fabrikation aber ist es nun, das Einzelproduct in der Weise herzustellen, daß dasselbe sich gleichzeitig der Mannichfaltigkeit des Verbrauches vollständig anschließe, und doch die nothwendigen Verschiedenheiten des Steuerfußes zulasse. Glücklicherweise eignet sich gerade der Taback in jeder Beziehung für beide Zwecke zugleich, und aus den Versuchen, diese Combinationen richtig zu treffen, ist die Verschiedenheit der Tabacksfabrikate in Qualität und Quantität hervorgegangen, die in den Monopolländern besteht.

Hierüber läßt sich nun natürlich keine absolute Regel aufstellen; es ist Sache der Verwaltung, das Zweckmäßige zu treffen. Grundlage bleibt jedoch das Princip, daß es drei Hauptarten geben muß, die in Quantität und Qualität dem kleinsten, dem mittlern und dem großen Einkommen entsprechen und deren Preis sich daher auch nach diesen Kategorien richten muß.

IV. Der Steuerfuß.

Der Verkaufspreis enthält nämlich, wie bemerkt, die Steuer. Dieselbe berechnet sich, indem man die Gestehungskosten von der einzelnen Verkaufseinheit abzieht, welche letztere hier das Steuerobject bildet. Der Steuerfuß selbst ist dann die Differenz zwischen den Gestehungskosten und dem Verkaufspreise, und diese Differenz soll dadurch ein quantitativer Steuerfuß sein, daß der Verkaufspreis sich dem Gestehungspreise um so mehr nähern muß, je geringer die Qualität des Tabacks und je allgemeiner daher sein Verbrauch ist, oder daß der Steuerfuß um so niedriger stehen muß, je mehr er auf dem Consum der kapitallosen Klassen ruht, während er steigt mit der Qualität des Tabacks und mithin mit dem Einkommen dessen, der ihn kauft. Die Höhe dieses Steuerfußes steht unter den allgemeinen Regeln für die erstere. So lange der Consum nicht abnimmt, ist der Steuerfuß nicht zu

hoch; das gilt für alle Qualitäten. Das Merkwürdigste dabei ist, daß bisher der Consum des Tabacks fast in gleichem Verhältniß mit dem Steuerfuße gestiegen ist, und daß noch nirgends die letzte Grenze erreicht scheint. Auf keinem Punkte ist die finanzielle Statistik so lehrreich, und die Masse der Bevölkerung so wenig für das Lehrreiche empfänglich als hier!

Der Vertriebsorganismus, der das Fabrikat dem Consum übergibt und in dem Preise die Steuer erhebt, kann nun auf zweifache Weise eingerichtet werden.

Man kann den Einzelverkauf freigeben, wie zum Theil beim Salz, und nur den Großverkauf durch den Staat besorgen. Dieses System hat den Vorzug größerer Einfachheit, allein es macht die Controle gegen ungesetzliche Fabrikation und Importe fast unthunlich.

Als das entschieden richtigere erscheint daher das System der eigenen Verkaufsläden, bei welchem jeder Verkäufer die besondere Erlaubniß zum Einzelverkauf sich einholen muß. Dafür werden bestimmte Procente als Verkaufsverdienst bewilligt und dies ist um so leichter durchzuführen, als damit der Stempel- und Markenverkauf verbunden werden kann. Die übrigen Einrichtungen zur Sicherung des Einkommens sind dann Aufgaben der Verwaltung, bei denen die Zweckmäßigkeit maßgebend wird.

Die positive Darstellung der Tabacksteuer ist von einem um so größern Interesse, als dieselbe nicht blos eine der wichtigsten Einnahmen überhaupt bildet, sondern auch hier sich die merkwürdige Erscheinung zeigt, daß der Consum des Tabacks fast allenthalben mit der Erhöhung der Steuer selbst gestiegen ist.

Europa theilt sich in Beziehung auf die Tabacksteuer in drei große Gebiete, in welchen der Consum um so größer ist, je höher die Steuer ist.

England hat kein Monopol, aber der Tabacksbau ist schon seit Karl II. unbedingt verboten. Der Zoll auf Taback ist aber so hoch, daß derselbe noch circa $4^1/_2$ Mill. Thlr. mehr betrug als die gesammte Einnahme des Zollvereins (Durchschnitt von 1850—54: 4,584323 Pfd. St. und zwar außer der Steuer für die Verkäufer, s. dieselbe bei Hübner, a. a. O., S. 23); seit 1825 5 Pfd. St. Fixum und für jede 20000 Pfd. 5 Pfd. St. mehr, was 1840 noch um 5 Proc. erhöht wurde. Der Zoll ist 3 Sh. und 5 Proc. für Blätter, 6 Sh. und 5 Proc. für Schnupftaback und 9 Sh. und 5 Proc. für Cigarren per Pfund, also per Centner circa 170 Fl.

für Blätter und circa 450 Fl. für Cigarren; eine Steuer, die so hoch ist, daß man kaum begreift, wie dennoch der Durchschnittsverbrauch auf 261000 Ctr. gestiegen sein kann. Die Zollminderung des Jahres 1863 auf 4 Sh. für Rauch- und 3 Sh. 9 P. bis 4 Sh. 6. P. für Schnupftabak und 5 Sh. für Cigarren hat noch wenig Erfolg gehabt. Bocke, S. 341—343. Die Einnahme für Tabak ist in Großbritannien größer als die Gesammteinnahme des Zollvereins.

In Rußland sind der Tabacksbau, Fabrikation und Handel ganz frei. Die Tabackssteuer wird erhoben durch die Accise, welche in Form der Banderole auf alle zum Verbrauche fertige inländische und ausländische Tabacksproducte angelegt wird; diese Accise ist verschiedener Höhe nach verschiedenen bestimmten Qualitäten des Tabacks (die ausländischen werden höher besteuert und zahlen einen Schutzzoll). Außerdem bezahlen noch alle Fabriken und Läden specielle Tabackspatente (Licensen). Alles dieses (inclusive des Zolles) gibt dem Staate eine Einnahme von mehr als 9 Mill. Rubel (36 Mill. Frs.). Bemerkenswerth ist, daß die Einnahme ungeachtet der Erhöhung der Steuer sehr rasch immer stieg in den letzten Jahren (sie war in 1866 nur 6 Mill. Rubel). Per Kopf ist jetzt diese Einnahme ungefähr 0,44 Fl.

Die Länder des Monopols umfassen das ganze übrige Europa mit Ausschluß des Zollvereins, Portugals und Skandinaviens.

Frankreichs Monopol ist seit Ludwig XIV. eingeführt; es hat einen beständig steigenden Steuerfuß und einen gleichfalls beständig steigenden Consum aufzuweisen. Die merkwürdigste Epoche war die der Revolution. Im Jahre 1791 ward der Tabackshandel freigegeben und nur eine Steuer von 25 Frs. auf 100 Pfd. als Consumtionssteuer aufgelegt. Die Einnahme, die vor der Revolution noch 32 Mill. Livres betrugen, verschwand dabei fast ganz; im Jahre IX der Republik war der ganze Ertrag nur 1,130000 Frs. Die Erhöhung der Steuer durch das Gesetz vom 30. Floréal im Jahre X hatte eine Vermehrung der Einnahme auf 4,300000 Frs. zur Folge; die Verdoppelung der Steuer eine Erhöhung auf 16 Mill. 1806; das Decret vom 29. December 1810 führte das Monopol wieder ein und die Einnahme stieg auf 28 Mill. Während der Restauration begannen die Angriffe auf das Monopol; da man es weder aufzuheben noch definitiv beizubehalten wagte, so ward es nun von zehn zu zehn Jahren verlängert; die Hauptstadien seiner Erträgnisse ergaben in Millionen Francs:

	Jährlicher Bruttodurchschnitt.	Reinertrag.
1811—15	63,2	23,3
1826—30	67,1	43,5
1841—45	100,7	70,4
1846—49	115,4	82,9

	Jährlicher Bruttodurchschnitt.	Reinertrag.
1852	131,2	98,7
1853	139,3	105,2
1854	145,7	110,3
1855	152,5	113,8

Die Erfahrungen zeigen dabei, daß der Gewinn beim Monopol mit der Feinheit des Tabacks und mithin mit der Wohlhabenheit der Klasse steigt, die ihn braucht. Die genauere Darstellung der Production in der Schrift „Der Zollverein und das Tabacksmonopol"; die Verwaltung des Monopols namentlich bei Hock, Abschn. 2, Kap. 7; ausführlich bei Parieu, „Traité des impôts", III, 69. Eine selbständige Behandlung des Gegenstandes, jedoch nicht über 1858 hinausgehend: N. Tuhr, „Mémoire sur les Progrès de l'impôt du tabac en France 1861". Nationelle Behandlung der Frage: J. Maehrlen, „Die Besteuerung des Tabacks im Zollverein, 1869".

In Oesterreich heißt das Monopol noch Regal und die Tabacksbesteuerung das Tabacksgefälle. Eingeführt bereits 1670, bis 1784 verpachtet, ergab das Monopol nur 1,925000 Fl.; 1784 (Patent vom 8. Mai) übernahm die Regierung selbst die Production; doch waren die ungarischen Staaten und Galizien frei; 1834 ward eine eigene Tabacksfabrikdirection eingesetzt. Im Jahre 1828 ward das Monopol in Südtirol eingeführt; das Patent vom 29. November 1851 führte es endlich auch für Ungarn ein, wobei alle Privatfabriken gegen Entschädigungen aufgehoben wurden. Die Ertragsverhältnisse waren:

	Betriebskapital.		Ertrag.		Netto.	
1851	14,821204	Fl.	13,926703	Fl.	93,9	Proc.
1852	19,375278	„	17,210977	„	88,7	„
1853	17,320513	„	21,382625	„	123,4	„
1854	20,278016	„	22,129915	„	109,4	„
1855	20,361034	„	25,866491	„	127,4	„
1856	22,485932	„	26,557517	„	118,1	„

Daneben stieg die Reineinnahme der Verzehrungssteuer nur um 30,9 Proc., die des Zolls um 3,1 Proc., die des Salzes um 3,6 Proc. Bei der Einführung des Monopols ward die Behauptung oft und laut ausgesprochen, daß in Ungarn, dem Hauptproductionslande, die Tabacksproduction durch das Monopol untergehen müsse. Die statistischen Ergebnisse weisen aber im Gegentheil nach, daß, während die Zahl der Pflanzer bei der Einführung des Monopols 40113 mit 35136 Joch gewesen, diese Zahl im Jahre 1856 unter der Herrschaft des Monopols auf 83575 mit 60241 Joch gestiegen war, sodaß in neuester Zeit die Production die Consumtion bereits gedeckt und theilweise überstiegen hat. Diese Geschichte des österreichischen Monopols und namentlich seine Einführung in Ungarn ist von ganz

besonderm Interesse, indem sie über das Verhältniß der Einführung des Monopols in Gebieten entscheidet, wo Tabacк bisher auf monopolfreiem Grunde gebaut wurde, und den Beweis liefert, daß das Monopol direct günstig auf die Production wirkt, weil es ihr einen gesicherten Absatz bietet. Die genaueste Darlegung der einschlagenden Verhältnisse, Thatsachen und Zusammenstellungen bei Plenkner, „Das österreichische Tabacksmonopol seit dessen Ausdehnung auf das gesammte Staatsgebiet" (Wien 1857). Die Verwaltungsgesetze und Anordnungen bei Konopasek und Mor, a. a. O., Buch II, §. 69 fg.

Außer Oesterreich und Frankreich ist das Monopol noch eingeführt in Spanien, Sicilien, Sardinien, Polen, dem Kirchenstaat, Toscana, Parma, Modena, San-Marino und Liechtenstein, sodaß, abgesehen von England, nicht weniger als 116 Mill. Menschen oder 43,7 Proc. der Bevölkerung Europas unter dem Monopol leben, zu denen man entschieden, wenn auch nicht der Form, so doch dem Wesen nach England hinzurechnen muß.

Nach dem System der einfachen Consumtionssteuer wird der Taback namentlich im Zollverein besteuert. Hier ist zwar der Zoll für ausländischen Taback ein gleicher für alle Staaten, allein die Besteuerung der Tabacksproduction selbst ist sehr ungleich. Preußen hat vier Bodenklassen mit vier Steuerfußen eingeführt durch das Gesetz vom 29. März 1828, während bis dahin das Product selbst besteuert worden war. Vgl. Hoffmann, „Steuern", S. 307, 309. In mehrern Staaten keine besondere Versteuerung.

Danach war der Steuerbetrag in Europa in Millionen Francs und per Kopf berechnet folgender:

	Gesammtbetrag.	per Kopf.
England	118,1	4,40
Frankreich	88,0	2,50
Spanien	23,6	1,65
Portugal	8,1	2,78
Kirchenstaat	8,0	2,38
Zollverein	7,7	0,27
Rußland (ohne Polen)	7,6	0,44
Sardinien	7,2	1,79
Neapel	4,7	0,58
Polen	1,2	0,25
Belgien	0,7	0,17
Oesterreich	22,9	0,60

Diese Tabelle aus dem „Journal des Économistes" ist entschieden in allen Punkten zu niedrig; sie hat nur den Werth, das ungefähre Verhältniß zwischen der Besteuerung der verschiedenen Staaten anzudeuten.

Im Jahre 1859 waren in Oesterreich die Bruttoeinnahmen des

Tabacksmonopols 42,225273 Fl., die Ausgaben 19,298274 Fl., netto 22,927000 Fl., 1869 resp. 45,2 Mill. und 19,2 Mill., netto 26 Mill. Tabackssteuer, was allerdings annähernd einen Steuerbetrag von circa 1,6 Fl. per Kopf ausmacht.

IV. Die Zeitungssteuer.

(Besteuerung des geistigen Consums.)

Zu denjenigen Steuern, bei denen es zweifelhaft sein kann, welcher Art der indirecten Steuer sie gehören, muß man vor allem die Steuer auf den geistigen Verbrauch in der Form der Zeitungssteuer zählen.

Es ist wahr, daß die Zeitung ein geistiges Nahrungsmittel geworden ist; es ist aber auch wahr, daß sie es nicht unbedingt ist. Sie gehört im letztern Sinne dem Genuß, im erstern der Verzehrung. Aber diese Frage mit der damit zusammenhängenden nach ihrem richtigen Steuerfuße verschwindet neben der zweiten, ob es überhaupt eine solche Steuer geben solle.

Allerdings hat das geistige Leben, wie es einerseits seine selbständigen Producte in der wirthschaftlichen Welt hat, so andererseits auch einen selbständigen Verbrauch, der einem selbständigen Bedürfniß entspricht, dadurch einen Erwerb abgibt und mithin eine selbständige Steuerquelle darbietet. Dieser Verbrauch — wohl zu unterscheiden von der Benutzung von geistigen Arbeiten für den Beruf — erscheint im Lesen der Zeitungen; und aus den Zeitungen wird somit ein Steuerobject, um in ihnen das auf den geistigen Genuß verwendete Einkommen zu treffen.

Die formale Richtigkeit dieses Satzes ist klar. Geht man aber einen Schritt weiter, so muß man gestehen, daß diese Besteuerung die irrationellste aller Consumtionssteuern ist und daß unsere Zeit mit vollem Rechte gegen dieselbe ankämpft.

Zuerst muß man zu dem Ende die Besteuerung des Erwerbes, der durch geistige Production geschieht und den wir vollkommen gerechtfertigt finden, von derjenigen des Products trennen, die wir eben für falsch halten müssen. Es ist gar kein Grund, den Erwerb durch geistige Thätigkeit nicht zu besteuern und daher die Verleger und Redacteure einer Zeitschrift u. s. w. gerade so gut

mit der Erwerbsteuer zu belegen, wie den Gehalt der Beamteten, oder der Aerzte und Advocaten. Allein um diese Steuer handelt es sich hier nicht, sondern um die Besteuerung des einzelnen Products dieser Thätigkeit, wo dasselbe in den Consum eintritt. Und gegen diese muß die Wissenschaft sich erklären.

Bei der Unmöglichkeit, jedes geistige für Arbeit und Genuß bestimmte Product zu messen und zu bestimmen, handelt es sich, wie erwähnt, dennoch nur um die Anwendung dieser Steuer bei ganz einzelnen Producten. Das nun sind die Zeitungen. Die gesammte Besteuerung des geistigen Verbrauchs hat sich daher auf die Zeitungssteuer reducirt. Eigentlich ist kein Grund für diese Beschränkung vorhanden, da jedes geistige Product ebenso der Verbrauchssteuer unterworfen werden sollte, und eigentlich noch mehr, indem die Zeitungen in der That die tägliche Nahrung des Geistes im Volke und ein allgemeines Element der Bildung geworden sind. Und gerade darum muß sich die Wissenschaft gegen diese Steuer entscheidend erklären. Der Werth der Bildung ist ein so großer, daß er mit keinem Opfer zu hoch bezahlt werden kann. Wer sie stört, greift den eigentlichen Lebenskern der Productivität des Volkes an. Es ist in der That ein Unding, wenn ein Staat Summen zahlt, um Schulen zu errichten, während er Steuern nimmt von dem, der sich durch die Presse im reifern Lebensalter weiter bilden läßt. Die Erkenntniß dieser Widersprüche hat noch dahin geführt, daß man die Bildungszeitschriften und Fachblätter von der Steuer befreit, während man die Tagespresse besteuert. Natürlich steigt die Verkehrtheit dieser Besteuerung in dem Grade, in welchem der Steuerfuß steigt und die Zeitung selbst gehaltreicher wird; am verkehrtesten ist die Besteuerung des einzelnen Exemplars ohne Rücksicht auf seinen Umfang. Es ist kaum ein Zweifel, daß eine nach Umfang, Bogenzahl und Absatz eingerichtete Erwerbsteuer vollständig genügen wird, um die bisherige Form dieser Steuer zu ersetzen.

Ein ganz anderer Standpunkt tritt allerdings dann ein, wenn man den Stempel der Zeitungen als Zahlung des Postportos auferlegt und mithin den Einzelverkauf unbesteuert läßt, während die Postversendung entweder ganz frei wird (bis 8 Loth in England) oder sehr niedrig angesetzt wird. Hier ist ohne Zweifel die Sache an sich ganz richtig, da der Stempel nichts anderes

wird als eine Erhebung der Postgebühr. Allein andererseits ist die Form nicht zweckmäßig, da eine Zeitungspostmarke weit praktischer erscheint, leichter gesehen wird und ihre Anwendung dem Staate nichts kostet. Mehr oder weniger haben die Finanzgesetzgebungen den letztern Standpunkt angenommen; nur hat die Verminderung des Portos nicht immer die Stempelsteuer hinreichend herabgesetzt, sodaß das an sich richtige Princip durch seine Ausführung illusorisch geworden ist. In wenig Gebieten der Besteuerung aber nimmt der Consum so gewiß in dem Grade zu, in welchem die Steuer herabgesetzt wird, als gerade bei den Zeitungen. Daher soll auch der Portostempel bei Zeitungen auf sein geringstes Maß der Postgestehungskosten herabgesetzt werden.

England: ursprünglich doppelte Besteuerung der geistigen Producte, theils als Zeitungsstempel, theils als Papieraccise. Die Geschichte des englischen Zeitungsstempels bei Vocke, S. 250 fg. Definitive Reducirung desselben auf den Portostempel und Freiheit des Localabsatzes erst 1855 eingeführt. Aufhebung der Papieraccise nach langen Kämpfen definitiv erst im Jahre 1861. Vocke, S. 394. In Frankreich beruht die Besteuerung der Zeitungen auf dem Grundsatze des Dimensionsstempels (s. oben, Stempelwesen), mit steigendem Steuerfuß; der Stempel kann zugleich Portostempel sein und steigt dann bei jedem Bogen von 0,72 Quadratmeter bis 6 Cent. Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 194. Auch in Preußen langer Kampf. Einführung des Zeitungsstempels erst durch Gesetz vom 7. März 1842. Das Gesetz vom 2. Juni 1852 führte denselben wieder ein, nachdem er inzwischen vom 1. Januar 1849 aufgehoben war, und dehnte ihn auf fast alle periodischen Schriften aus. Das Gesetz vom 29. Juni 1861 hat denselben sehr geändert, das Gesetz vom 26. September 1862 ihn definitiv regulirt. Grundsatz: Steuereinheit zwar jeder Bogen, aber Steuermaximum $2^1/_2$ Thlr., und Steuerminimum 4 Sgr. für jedes Exemplar; Steuerobject: Zeitungen, die mehr als einmal monatlich erscheinen; die Steuer ist bei besteuerten Blättern vom Postporto abzuziehen. Gänzliche Aufhebung des Zeitungsstempels für das Deutsche Reich durch Preßgesetz vom 7. Mai 1874. In Oesterreich Einführung des Zeitungsstempels mit 1 Kr.; dafür gleiches und geringes Postporto. Warum trägt der Localabsatz dennoch höhere Steuer, wenn der Stempel das Porto zum Theil deckt?

Was die Inseratenbesteuerung betrifft, so ist sie eine Verkehrssteuer und keine Consumsteuer. Sie ist aber auch als solche schlecht, weil sie jedes rationellen Maßstabes entbehrt. In Oesterreich mit 1. Juli 1874 gänzlich aufgehoben.

C. Der Zoll.

Begriff. Steuerzoll und Schutzzoll. Zolltarif. Zollsystem.

Es ist schon früher bemerkt, daß der Zoll in der indirecten Steuer eine ganz eigenthümliche Stellung einnimmt. Es ist daher nothwendig, ihn für sich zu betrachten.

Zunächst steht fest, daß der Zoll keine Steuer, sondern nur eine Erhebungsform der indirecten Steuer, und zwar für die über die Grenze gehenden Verzehrungs- und Genußmittel ist. Dabei ist der Binnenzoll eigentlich, wenn er noch vorkommt (wie der Durchfuhrszoll), keine Steuer, sondern eine Erhebungsform der Wegeabgaben und das Analogon der Hafengelder; der Ausfuhrzoll ist gleichfalls keine Steuer, sondern nur eine Verwaltungsmaßregel. Es kann sich daher hier nur vom Eingangszolle handeln, den wir jetzt allein als Zoll behandeln.

Dieser Zoll nun unterscheidet sich von allen andern indirecten Steuern wesentlich durch zwei Momente. Das eine liegt in seiner Wirkung, und durch diese wirkt jeder Zoll als ein Schutzzoll. Das andere liegt in seinem Objecte, und durch dieses ist der Zoll stets zugleich eine Verzehrungs- und Genußsteuer. Der Zoll hat durch diese beiden Momente stets eine doppelte Natur. Er ist stets zugleich eine Maßregel der Verwaltung als Schutzzoll, und eine Form der indirecten Besteuerung, so zwar, daß, indem er als das eine wirken soll, er doch zugleich immer auch als das andere wirklich wirkt. Diese seine Wirkung liegt aber stets ebenso sehr in dem Verfahren bei seiner Erhebung, als in dem von ihm erhobenen Betrage. Es gibt daher zwei Lehren vom Zollwesen, die ganz verschiedene Gesichtspunkte haben, und für sich behandelt werden wollen. Die erste gehört wesentlich der Nationalökonomie mit der Verwaltungslehre, die zweite der Steuerlehre.

Allein es ist gewiß, daß das Maß, in welchem er für die beiden ersten Momente wirkt, in dem Maße gegeben ist, in welchem das letzte ihn zur Anwendung bringt. Die Kategorien der Steuer sind daher gleichsam der allgemeine Theil der ganzen Zollehre. Sie sind einfach.

Das Object ist die importirte Waare; Subject ist der Im-

porteur. Steuereinheit ist entweder der Werth des Objects in einer Decimalstelle, der sogenannte Werthzoll (Zoll ad valorem), oder die einfache Gütereinheit in Maß und Gewicht (Gewichts- und Stückzoll). Steuerfuß ist der Betrag, der auf jede Einheit gelegt ist; die Zusammenstellung aller Steuerfuße mit ihren Objecten ist der Zolltarif. Steuerfreiheit ist Zollfreiheit; das Verfahren bei der Erhebung nennen wir das Zollverfahren und die Gesammtheit der Ordnungen, nach denen diese Verzollung vor sich geht, das Zollwesen.

Die außerordentliche Bedeutung nun, welche theils das Verfahren, wesentlich aber die Höhe des auf die Zolleinheiten gelegten tarifmäßigen Zollbetrags auf diese Weise nicht blos für die Finanzen, sondern für die ganze Volkswirthschaft besitzen, haben nun von jeher die Staaten gezwungen, bei der Besteuerung eben jenes Betrags sich über Grund und Folgen desselben klar zu sein, und mithin den Zolltarif so einzurichten, daß derselbe auch wirklich nur den beabsichtigten Erfolg habe. Je weiter sich nun Handel und Industrie entwickelten, je bedeutender ward der letztere, und um so nothwendiger auch, den ganzen Zolltarif als Ausdruck eines bestimmten Gedankens in allen seinen Positionen zu ordnen. So entstand das, was wir das Zollsystem nennen.

Die beiden Grundlagen des Zollsystems sind nun die Erhebung einer indirecten Steuer, und der dafür bestimmte Zoll ist der Steuerzoll; und der Schutz des einheimischen Güterlebens mit seinem Zoll, dem Schutzzoll. Natürlich ist nun wie gesagt, daß auch der Steuerzoll schützt, indem er den auswärtigen Verbrauchsgegenstand vertheuert, und daß ebenso der Schutzzoll versteuert. Nun kann der Staat allerdings principiell blos den Schutz oder blos die Versteuerung als letztes Ziel setzen, indem er den Ertrag der Steuer dem Streben nach Schutz unterordnet, oder umgekehrt den Schutz als gleichgültig neben der Steuer ansieht. Wir reden in diesen beiden Fällen von einem einseitigen Schutz- oder Steuerzollsystem. Da aber thatsächlich beide nicht zu trennen sind, so muß die Finanzwissenschaft doch beide gleichmäßig ins Auge fassen, weil beide in Höhe und Wechsel vor allem ein System der Besteuerung sind, mag mit demselben sonst ein Schutz verbunden sein oder nicht.

Danach nun sind die Elemente desselben folgende.

Der Streit über Zollwesen und Zollsystem ist natürlich so alt wie die Nationalökonomie. Nicht so alt ist die Erkenntniß, daß es durchaus einseitig ist, die ganze Zollfrage einfach auf die Schutzzoll- oder Freihandelsfrage zu reduciren, und das finanzielle oder Steuermoment ganz in den Hintergrund zu drängen. Das darf man bei der Beurtheilung dieser Literatur nicht übersehen. Danach aber scheidet sich dieselbe in drei Hauptgattungen. Die erste ist die Fachliteratur der Zollverwaltung; die zweite ist die systematische der Finanzwissenschaft; die dritte ist die Literatur des Kampfes zwischen Schutzzoll und Freihandel. Es ist sehr beachtenswerth, daß die Finanzwissenschaft sich bis auf die neueste Zeit diesem Streite gegenüber sehr objectiv verhalten hat. In der That gehört derselbe nur in zweiter Reihe derselben an; der Hauptgrund aber, weshalb sie nicht Partei nahm, lag wol darin, daß die Freihandelstheorie ihr durchaus nicht genügen konnte, da sie sich als unfähig bewies, die Unterscheidung zwischen Steuer- und Schutzzoll zu verstehen und durchzuführen, während die Finanzwissenschaft das erstere unter keinen Umständen entbehren, oder den Satz zulassen konnte, daß die Grundsätze, welche für die Schutzzoll- und Freihandelsfrage maßgebend seien, zugleich für das gesammte Zollwesen gelten dürften. Diese Entfremdung der zweiten oben bezeichneten Richtung von der dritten herrscht im Grunde noch gegenwärtig trotz Pfeiffer's Eifer. Die Literatur des Streites schon bei Malchus, „Finanzwesen", I, §. 70, 71. Merkwürdige Naivetät noch bei Lotz, „Staatswissenschaft", III, §. 142. Höchste Objectivität bei Hoffmann, S. 385, und selbst bei Rau, II, §. 448 fg. Dagegen beginnt das Schutzzollsystem in seiner höhern Bedeutung zuerst von List erkannt zu werden; es ist seine eigentliche That, das Wesen desselben zum wissenschaftlichen Bewußtsein erhoben zu haben. Wirth und später Hock, „Abgaben und Schulden", S. 136, haben dagegen den Freihandel auch in der Finanzwissenschaft vertreten, ebenso Cochut, „La politique du libre échange"; theoretisch hat der Streit kein Ende; praktisch scheint er erledigt.

In der That hat Held gar nichts mehr über die ganze Frage; Bergius, §. 53, hat, ohne auf irgendeine Theorie einzugehen, viel gutes Material, das jeder benutzen kann, der es versteht. Die Hauptsache scheint jetzt die Einfachheit und Klarheit der Grundbegriffe; das Ende ist bei seinem Anfange wieder angelangt.

Das Zollsystem.

Das was wir sonach das Zollsystem nennen, ist mithin stets eine Combination beider Systeme; und die nächste Aufgabe ist danach, sich das Princip und die Function jedes derselben zuerst festzustellen.

a) Der Schutzzoll und das Schutzzollsystem.

Der Zoll als Abgabe von den vom Auslande importirten Waaren ist aber zweitens eine Vertheuerung derselben auf dem inländischen Markte. Der Zweck dieser Vertheuerung ist durch die Folgerung derselben gegeben. Sie macht die fremde Waare um so viel theurer, daß die inländische entweder den Markt allein beherrscht, oder doch auf demselben neben der fremden Käufer finden kann. Sie gewährt dadurch die Wahrscheinlichkeit eines Gewinns für die einheimische Production, ruft sie damit hervor oder erhebt sie. Dieses Verhältniß zu der letztern nennen wir den Schutz, und der Zoll, der dieses zur Aufgabe hat, ist der Schutzzoll.

Der Schutzzoll ist daher unzweifelhaft eine Verwaltungsmaßregel, und die Frage, ob derselbe überhaupt sein soll oder nicht, ist demnach auf den ersten Blick keine finanzielle, sondern nur eine verwaltungsrechtliche. Es wäre daher hier gar nicht über denselben zu reden, sondern der Betrag, den er einbringt, als eine Einnahme anzusehen, die je nach den Verhältnissen der Industrie eines Landes da sein kann oder nicht. Der Schutzzoll ist ferner principiell noch gegen die Begriffe der Steuerquelle und des Steuerfußes ganz gleichgültig; ja er will eigentlich eben gar *keinen* Ertrag, denn je weniger er trägt, desto mehr erfüllt er seinen Zweck, die fremde Concurrenz abzuhalten. Die Steuerlehre hätte sich sohin mit denselben gar nicht zu beschäftigen; nur daß die Organe des Steuerzolles ihn zugleich mit dem letztern einzuheben hätten.

Allein der Schutzzoll hat, abgesehen von seinem thatsächlichen Ertrag, auf die Finanzen einen so gewaltigen indirecten Einfluß, daß seine Beachtung auch bei den Steuern gar nicht wegfallen kann. Denn die Zunahme oder Abnahme der Erwerbsteuer beruht so unmittelbar auf der der gewinnbringenden Production, daß, wenn der Schutzzoll wirklich die letztere fördert, die Frage nach demselben nothwendig als Finanzfrage gelten muß. Daher liegt denn auch stets die Entscheidung über den Schutzzoll in demselben Organe, welches über den Steuerzoll entscheidet, dem Finanzministerium, während allerdings die Grundsätze, die für dieselben maßgebend sind, in der Volkswirthschaftslehre liegen.

Dabei nun muß vor allem wieder das Princip und das System unterschieden werden.

Was zunächst das Princip des Schutzzolles betrifft, so treten sich hier bekanntlich zwei Auffassungen gegenüber, von denen jede wieder zwei Richtungen enthält.

Das erste Princip ist das Prohibitivprincip, das in seiner weitest gehenden Anwendung die fremde Concurrenz durch den Schutzzoll bei allen Productionen und zwar dauernd ausschließen will, während der rationelle Schutzzoll sich streng auf die Ausgleichung der Gestehungskosten in Kapital und Arbeit beschränkt und grundsätzlich dahin gehen muß, sich durch seine Anwendung selbst überflüssig zu machen, indem er nur dann und so lange zulässig erscheint, als die einheimische Production sich die Bedingungen der Concurrenz mit der fremden allmählich erwirbt, während er ganz irrationell ist, wo das letztere unmöglich erscheint.

Das zweite Princip ist das des Freihandels. Dasselbe enthält zwei wesentlich verschiedene, aber keineswegs immer gehörig unterschiedene Gestaltungen. In seinem misverstandenen Extrem wird es zum Princip der Zolllosigkeit, was nichts anderes ist als die Negation des ganzen Systems der indirecten Steuern in ihrer Anwendung auf die Zollsteuer. In seiner praktischen Beschränkung ist es der Grundsatz, daß in dem Systeme des Zolles jeder Betrag wegfallen soll, der blos die Erhöhung des Preises der fremden concurrirenden Waaren zum Zwecke hat, während die Besteuerung bestehen bleibt.

Aus diesen Principien ergeben sich nun die Systeme durch ihre Anwendung auf das Object der Verzollung.

In der That nämlich schließen alle diese Systeme die Frage nach dem wesentlichsten finanziellen Theil des Zolles, der Verzollung aller der Waaren, bei denen die inländische Production nicht concurrirt, aus; denn das einfache Negiren des Steuerzolles, das doch alle andern Steuern bestehen läßt, ist eigentlich gar keine Ansicht. Das Object des Schutzzollsystems in allen Formen ist daher überhaupt nicht das Verzehrungs- oder Genußmittel, sondern die auswärtige concurrirende Industrie und der Schutzzolltarif hat daher principiell mit dem Steuerzolltarif gar nichts zu thun. Nur auf Einem Punkte berühren sie sich, da nämlich, wo die einheimische Besteuerung der Production höher erscheint als

die auswärtige. Hier hat der Zoll die Differenz der Besteuerung auszugleichen. Im übrigen hat allerdings der Schutzzoll Einheit und Fuß, aber beide werden nicht durch die Steuerquelle, sondern durch den Vergleich der inländischen und ausländischen Gestehungskosten bestimmt, und daraus ergeben sich nun für die Besteuerung des Tarifsatzes im Schutzzollgebiet folgende allgemeine Regeln, deren Unterschied von denen des Steuerzolles einleuchtet.

Erstlich muß die Gestehungsdifferenz zurückgeführt werden auf die des Preises für Credit und Arbeitslohn, sowie auf die Jugend und das Alter eines zu schützenden Gewerbszweiges wegen der mit denselben verbundenen Amortisation.

Zweitens muß der Tarifsatz nicht höher sein als die auf diese Weise gefundene Differenz.

Drittens muß jeder Hauptartikel seinen eigenen Zollsatz haben.

Viertens muß jeder Zollsatz mit der Erklärung begleitet sein, daß er nicht länger dauern darf, als die zu schützende Industrie Zeit gebraucht, um sich durch Thätigkeit und Tüchtigkeit diejenigen Bedingungen zu verschaffen, welche zur Concurrenz mit dem fremden Product nöthig sind, indem nach Ablauf dieser Zeit angenommen werden muß, daß die einheimische Industrie dazu überhaupt nicht fähig und der Schutzzoll daher unmotivirt ist.

Es ergibt sich daraus, daß bei der in unserer Zeit immer größer werdenden Ausgleichung aller Bedingungen der Production, sowol in Credit als in Rohstoffen und Maschinen sowie im Arbeitslohne, der Schutzzoll für die meisten Waaren praktisch seine Begründung verliert, während die Wissenschaft ihn als organisches Element der Volkswirthschaftspflege aufrecht halten muß.

Diese Grundsätze nun, glauben wir, sind sehr einfach. Ihre Schwierigkeit liegt aber in ihrer Anwendung. Die letztern bezeichnen wir als die Grundsätze über die Höhe und den Wechsel der Zollsätze, die natürlich mit der industriellen Entwickelung der betreffenden Production auch wechseln müssen.

b) Steuerzoll und Steuerzollsystem.

Der Steuerzoll geht nun davon aus, daß die eingeführte Waare für Verzehrung und Genuß der indirecten Steuer ebenso gut unterliegen soll als die einheimische; sein Object ist mithin

jeder Verzehrungs- und Genußgegenstand, sein Tarif nichts anderes als eine selbständige Form der Verzehrungs- und Genußsteuer, und der Zoll selbst eine, durch die Natur der Einfuhr gegebene Form der indirecten Steuererhebung.

Es folgt daraus erstlich, daß jeder Artikel, der im Inlande steuerfrei ist, bei der Einfuhr zollfrei sein soll; die Entscheidung über das erste enthält die Entscheidung über das letzte. Daher Steuerfreiheit der Verzehrungsgegenstände und neben ihnen der Rohproducte. Es folgt zweitens, daß der Zolltarif, auf die gleiche Einheit mit der Steuer reducirt, nicht höher sein darf, oder denselben Steuerfuß haben muß, den die einheimische Steuer hat. Jede Verzollung eines im Inlande nicht selbständig in Verzehrung oder Genuß besteuerten Artikels und jeder höhere Steuerfuß ist sofort kein Steuerzoll mehr, sondern ein Schutzzoll.

Dies nun ist einfach. Allein die Natur der Objecte der Einfuhr erzeugt nun die weitere Frage, ob sie der Verzehrung oder dem Genuß angehören, und ob daher der Zolltarif auf sie den Verzehrungs- oder den Genußsteuerfuß, den quantitativen oder qualitativen, anwenden soll. Die Antwort ist für gewisse Artikel allerdings unzweifelhaft (Gewürze, Liqueure stets mit qualitativem Zollsatz), der Zoll auf edle Producte der Industrie, Spitzen, Uhren u. s. w. ist dagegen theils Schutz-, theils Steuerzoll, während beim Schutzzollsystem das erste, beim Steuerzollsystem das letzte Moment entscheidet, für die Hauptartikel aber wird sie mehr und mehr fraglich, da sie immer mehr aus Genußmitteln Nahrungsmittel werden. Ist das aber der Fall, so entsteht die weitere Frage, ob denn nicht für diese das große Princip der Verzehrungsbesteuerung, nämlich der Uebergang von der Objectbesteuerung zur Subjectsteuer in der Klassensteuer gelten, und mithin der Zoll auf alle Gegenstände der Ernährung, namentlich auf die tropischen aufzuheben, der Betrag aber in einer Erhöhung des Klassensteuerfußes für die Finanzen eingebracht werden solle, was noch den großen Vorzug der Ersparung der Erhebungskosten hätte.

Nun ist unsere Ansicht, daß dies einmal der Fall sein, und daß dies in Verbindung mit der wesentlichen Ausgleichung der großen Elemente der Production, Kapital und Arbeit in ganz Europa eintreten wird. Allein die Voraussetzung ist auch hier eine große Intelligenz der Bevölkerung, eine große Ehrlichkeit in

der Selbstbesteuerung, und vor allem ein durchgreifend gleichmäßiger Consum jener Artikel in allen Klassen der Bevölkerung. Solange das letztere nicht der Fall ist, laufen wir stets Gefahr, daß der, der jene Artikel nicht verzehrt, für den mitsteuert, der sie verzehrt. Dann werden auch die Schutzzölle sich nicht erhalten, weil ihre Verwaltung in Verhältniß zu ihrem Zwecke zu theuer sein wird, und die freie Bewegung aller Güter wird die Uebelstände ausgleichen, die trotzdem mit der Aufhebung des Zolles verbunden bleiben. Vielleicht daß diese Zeit für uns näher ist als manche glauben. Aber die Bedingung des Eintretens des Besten für den Menschen ist eben der beste Mensch selbst.. Wenn man sagen kann, daß der Beginn des Zollwesens in der Idee des Staats liegt, so liegt sein Aufhören in der Vollendung der Persönlichkeit. Vorderhand können wir jedoch aus dem obigen Grunde das Steuerzollsystem nicht entbehren, indem wir es durch eine Klassensteuer ersetzen. Wir müssen daher auch jetzt noch an den Grundsätzen festhalten, die für die Bewegung desselben maßgebend erscheinen.

c) Höhe und Wechsel des Zollsteuerfußes oder der Tarifsätze beider Systeme.

Es ist zweckmäßig, auch hier die beiden Systeme zu scheiden, obwol sie auch in den obigen Fragen stets in einem und demselben Zolltarife gemeinschaftliche Anwendung finden.

Wir gehen dabei von dem Satze aus, daß es trotz voller Klarheit über das Princip geradezu unmöglich ist, eine absolute Höhe für die Fuße beider Systeme herauszufinden. Das richtige Maß muß vielmehr auf anderm Wege festgestellt werden.

Die absolute Höhe des Steuerzollfußes sollte durch Reducirung auf den Verzehrungs- und Genußsteuerfuß der inländischen Artikel gefunden werden. Wir haben schon oben bemerkt, daß derselbe nicht gemessen werden kann. Allein statt dessen tritt das Wesen der Steuer als maßgebend ein. Die Steuer muß producirt werden, um gezahlt werden zu können. Wird nun der besteuerte Artikel nicht gekauft, so wird er auch nicht verzollt. Wird er nicht verzollt, so ist es damit gewiß, daß sein Preis von dem, der ihn sonst gekauft hat, nicht mehr producirt werden kann, daß derselbe

also im Verhältniß zu der den Steuerbetrag producirenden Kraft zu hoch ist. Es folgt daraus der einfache Grundsatz, daß der Steuerfuß eines im eigenen Lande nicht erzeugbaren Verzehrungs- oder Genußartikels zu hoch ist, wenn die Zolleinnahme bei steigender Bevölkerung sinkt, woran sich die ebenso einfache statistische Thatsache anschließt, daß der Consum der steuerpflichtigen Artikel stets zunimmt, sowie der Zollsatz herabgeht, einfach deshalb, weil der Werth der erstern dann leichter zu produciren ist. Wenn daher die Einfuhr solcher Artikel und mit ihr die Zolleinnahme aus denselben stillsteht, so muß der Zollsatz vermindert werden. Grundsatz ist dabei, daß jede Herabsetzung richtig ist, solange sie mindestens dieselbe Gesammteinnahme aus dem Steuerzoll übrig läßt.

Anders sind die Grundsätze für Höhe und Wechsel des Schutzzollfußes.

Auch dieser ist nur in seinem absoluten Betrage zu berechnen; auch hier muß daher seine Wirkung die Grundlage für den Ansatz jener Höhe sein. Er ist unbedingt zu hoch, wenn er mehr beträgt, als ich für die Gefahr zahlen muß, welche der Schmuggelhandel läuft oder als die sogenannte Schmuggelprämie. Er ist zu niedrig, wenn die entstehenden Unternehmungen, namentlich wo sie nahe an der Grenze liegen, untergehen oder lange stillstehen. Er ist so lange richtig, als sich gleichartige Unternehmungen erhalten und entwickeln, ohne daß der Preis ihrer Producte anfangs mehr als 15—20 Proc. von dem der fremden Concurrenten abweicht. Unter einem Schutze von 20 Proc. muß jede Production, wenn sie überhaupt lebensfähig ist, entstehen, und binnen einer gegebenen Zeit so weit gelangen können, daß sie keiner 20 Proc. mehr bedarf. Jeder Schutzzoll wird daher unrichtig, wenn er längere Zeit auf 20 Proc. stehen bleibt; er muß mindestens in den ersten zehn Jahren 10 Proc. heruntergehen. Nur ausnahmsweise kann ein dauernder Schutz von 5 Proc. beibehalten werden. Doch soll das Herabgehen stets vorher bekannt und ein successives sein, und muß dasselbe für jeden Artikel besonders erwogen und nach den Verhältnissen modificirt werden.

Faßt man nun alle diese Momente zusammen, so entsteht das, was wir einen rationellen Zolltarif nennen, und dessen Basis die Scheidung der obigen beiden Principien und Systeme, dessen Vollziehung die Zollverwaltung ist.

d) Die Zollverwaltung und ihre Grundsätze.

Die Zollverwaltung ist danach die wirkliche Erhebung des Zolles durch die Organe der Finanzen als ein Theil der Steuerverwaltung. Man nennt dieselbe auch wol kurz das „Zollwesen".

Die große Bedeutung des Zolles für die einheimische Production hat nun von jeher auch auf die Zollverwaltung eingewirkt, und eine Reihe von selbständigen Regeln für dieselbe erzeugt, die namentlich in neuester Zeit eine ganz bestimmte Gestalt angenommen haben. Die rein formellen Vorschriften der Zollverwaltung gehören nun allerdings nicht hierher; wohl aber hat die Finanzwissenschaft sich von den allgemeinen Grundsätzen Rechenschaft abzulegen, welche ihre Organe, die Zollämter, im einzelnen zu befolgen haben. Man wird aber die Grundsätze dieser Zollverwaltung wie den Zoll selbst nach den zwei großen Gebieten des Zollwesens, der Versteuerung und dem Schutze, scheiden, und so zwei Grundformen der Lehre von der Zollverwaltung ausbilden müssen, was bisher nicht beachtet worden ist.

Die Steuerzollverwaltung erzeugt nämlich die Zollordnung. Die Zollordnung enthält die gesetzlichen Regeln für das Verfahren bei dem Acte der Verzollung und zwar sowol für die Verzollenden als für die Zollbehörden. Der Grundsatz, aus welchem alle diese Regeln hervorgehen, beruht darauf, daß die Sicherheit der Verzollung für die Finanzen, die Leichtigkeit derselben dagegen für den Verkehr den größten Werth hat, und daß daher auf allen Punkten nach derjenigen Form der Zollordnung zu suchen ist, welche mit der größten Sicherheit die größte Leichtigkeit der Verzollung verbindet. Es ist dazu erforderlich, daß die Formalien, die nothwendig sind, so einfach und leicht verständlich gehalten werden als möglich, und daß die Schnelligkeit der Beförderung als ein selbständiger Werth für den Staat einerseits und für den Verkehr andererseits betrachtet und deshalb auch angestrebt werde. Es liegt nun in der Natur der Sache, daß die Zollordnung um so leichter und besser gehandhabt wird, je mehr der Zolltarif aus einem verständigen Systeme hervorgegangen ist; ja man kann sagen, daß die Verstöße gegen die Zollordnung sich stets in dem Maße vermindern, je richtiger das System des Tarifs ist. Dabei nimmt der Grundsatz mehr und mehr seinen

Platz ein, daß ein schlechter Tarif besser ist, wenn er vermöge seiner niedrigen Sätze erhoben werden kann, als ein guter, der durch seine hohen Sätze zur Umgehung reizt. Bei allem Zollwesen beruht indeß sehr viel auf der persönlichen Leitung des ganzen Zollverkehrs, und die Gleichmäßigkeit und Leichtigkeit des letztern hervorzubringen, ist die Aufgabe der Instructionen, welche gewissermaßen als locale Zollordnungen betrachtet und in diesem Sinne abgefaßt werden müssen.

Die Schutzzollverwaltung hat nun neben dem Schutzzolltarif, der rein negativ erscheint, eine Reihe von positiven Ordnungen in der Zollverwaltung hervorgerufen, welche als Verwaltungs- und nicht mehr als eigentlich finanzielle Maßregeln auftreten.

Der Zollcredit. Der Zollcredit beruht darauf, daß der Zoll von dem Importeur so lange vorgeschossen werden muß, bis er seine Waare im Inlande wieder verkauft hat. Der Zollbetrag muß daher so lange dem Geschäft entzogen werden, ohne daß der Staat daraus einen Vortheil oder auch nur daran ein Recht hätte. Sowie daher Handel und Verkehr sich ausbilden, erscheint es nothwendig, Einrichtungen zu treffen, vermöge deren der Kaufmann den Zoll nicht eher bezahlt, als bis die Waare wirklich in den Verkehr tritt. Die Gesammtheit dieser Einrichtungen nennen wir den Zollcredit im weitern Sinne. Derselbe kann entweder dadurch gegeben werden, daß der Staat eigene Waarenhäuser (Depots oder Docks) errichtet, in denen die Waaren liegen, bis der Kaufmann sie herausnimmt, um sie in Verkehr zu geben, oder indem die Verwaltung die eigenen Lager der Kaufleute verschließt und die Waare nach Bedarf herausnehmen läßt. Im engern Sinne reden wir von dem eigentlichen Zollcredit, indem der fällige Betrag des Zolles nicht sogleich bei dem Import gefordert, sondern dem Importeur gegen Terminzahlung geborgt wird. Der eigentliche Zollcredit darf jedoch nicht zu kleine Summen umfassen, wie andererseits die Zollniederlagen nur größere Quantitäten deponiren lassen dürfen.

Die Rückzölle entstehen da, wo ein auswärtiges Halbfabrikat importirt wird, um aus demselben ein Ganzfabrikat zu machen und das letztere als solches wieder zu exportiren, ohne es in den einheimischen Verbrauch zu geben. Hauptbeispiel: Gewebe

zur Appretur und zum Druck. Es ist klar, daß diese Rückzölle nur ausnahmsweise angewendet werden können.

Ausfuhrprämien gehören der Verwaltungslehre der Industrie an. Man ist sich über ihre Unzweckmäßigkeit einig.

Steuervergütungen treten da ein, wo ein inländisches Product vermöge der inländischen Besteuerung so theuer wird, daß es mit dem ausländischen auf dem fremden Markte nicht concurriren kann. Auch diese müssen als Ausnahmen betrachtet werden, namentlich da sie nur in wenigen Fällen richtig bemessen werden können. Hauptbeispiel: Branntwein.

Die Zollbehandlung endlich soll möglichst rasch und einfach sein; die Zollstellen sollen je nach Bedarf nicht blos an der Grenze, sondern auch im Inlande errichtet werden. Das Zollstrafrecht kann nur bei irrationellen Tarifen große Bedeutung haben; bei rationellen Tarifen genügt die angemessene Buße.

Die Erfahrung hat nun bewiesen, was die Natur der Sache gelehrt hat, daß die Schwierigkeiten der Zollverwaltung in geradem Verhältniß zur Richtigkeit und zur Höhe des Tarifs stehen. Der unrichtige Tarif erzeugt Streit und Verwirrung, der hohe Tarif den Schleichhandel; beide steigern die Kosten der Zollsteuer so sehr, daß der niedrige Zoll auch finanziell durch die Verminderung seiner Erhebungskosten und die Vermehrung des Consums einträglicher wird als der hohe.

Es hat jedoch lange gedauert, bis man das Wesen der beiden Zollsysteme, die Grundsätze für Höhe und Wechsel, und die Regeln für die Verwaltung des Zolles zur Geltung gebracht hat.

Elemente der Geschichte des Zollwesens.

Aeltere Entwickelung.

Das Verständniß der Geschichte des Zollwesens schließt sich unmittelbar an jenen durchgreifenden Unterschied zwischen dem Steuerzoll und dem Verwaltungszoll.

Es leuchtet ein, daß ein Steuerzoll seiner Natur nach einfach ist und sich daher auch von Anfang an vorfinden muß, sobald das Finanzwesen der Staaten sich zu entwickeln beginnt. Das Auftreten des Verwaltungszolles setzt dagegen zwei Dinge

voraus, die beide auf einen höhern Grad der Entwickelung hindeuten. Das erste ist die Concurrenz fremden Gewerbfleißes mit dem einheimischen; das zweite ist das Verständniß der Staatsverwaltung für die wirthschaftlichen Interessen des eigenen Volks und für die Gesetze, welche die letztern beherrschen.

Die Entwickelung dieses Verständnisses folgt nun in allen Staaten einem eigenthümlichen Gesetz, welches sich in besonderer Anwendung auf das Zollwesen in kürzester Weise dahin formuliren läßt, daß alle Staaten, solange sie blos auf der Geschlechter- und der ständischen Ordnung der Gesellschaft beruhen, nur den Steuerzoll haben, während der wirthschaftliche Zoll eintritt, sobald die gewerbliche Gesellschaftsordnung selbständige Geltung zu gewinnen beginnt. Mit dieser und ihrer Entwickelung schreitet dann der wirthschaftliche Zoll immer weiter, bis er mit dem Steuerelement des Zolles in Kampf geräth; aus diesem Kampfe bildet sich dann endlich das wirkliche Zollsystem.

Demgemäß ist der Steuerzoll die einzige Grundform des Zolles der alten und der neuen Epoche gewesen, bis sich in den germanischen Ländern am Städtewesen die gewerbliche Gesellschaft auszubilden und in dem Rathe der Fürsten als dritter Stand Geltung zu verschaffen beginnt. Mit dem 15. Jahrhundert begründet sich daher die zweite große Gestaltung des Zollwesens, dessen Charakter das Auftreten des wirthschaftlichen Zollprincips neben dem finanziellen ist. Nur daß jede dieser großen Gestaltungen selbst wieder innerhalb ihrer Grenzen gewisse Abschnitte hat, welche die Geschichte ausfüllen.

Der griechische Zoll hat im großen und ganzen den Umfang und Charakter einer Verzehrungssteuer. Die griechischen Staaten waren Städte mit Stadtgebieten, und darauf beruhte es, daß man über jenen Charakter um so weniger hinauskam, als eine Mitwerbung unter den einzelnen Staaten nicht bestand, sondern jeder nur sein eigenthümliches Product auf den Markt brachte.

Der römische Zoll erscheint dagegen schon als eine Mischung von Verbrauchssteuer und Hafen- oder Wegegebühr; nur muß man sich dabei kein Zollwesen im heutigen Sinne denken, in welchem es auf eine Versteuerung fremder Producte abgesehen ist, sondern der Zoll war eine höchst unvollkommene Form der innern Ver-

brauchssteuer, die man auf passenden Punkten erhob, wo sich der Verkehr ganzer Länder berührte und kreuzte.

Der alte Zoll der germanischen Welt entspringt zunächst aus dem römischen Zoll, ist aber ursprünglich eine Geleitsgebühr, die mit einer Besteuerung des Verbrauchs gar nichts zu thun hat, sondern einfach für die Benutzung des Wegs und die auf demselben hinzustellende Sicherheit gegeben wird. Das wird nicht dadurch geändert, daß die Höhe dieser Gebühr zum Theil durch den Werth der Waaren bestimmt ward. Daß dem aber wirklich so war, erkennt man am deutlichsten daraus, daß sich dieser Wegezoll später als Wegemauth selbständig neben dem Zoll erhält und selbst mit der Herstellung der völligen administrativen Gleichheit aller Gebiete eines und desselben Landes nicht erlischt.

Eine ganz neue Epoche beginnt nun mit der Entwickelung der Gewerbthätigkeit in den verschiedenen Ländern und der daraus entstehenden Mitwerbung derselben untereinander, die zugleich von einem beständig wachsenden Import und Verbrauch von außereuropäischen Producten begleitet war.

Namentlich seit dem Aufblühen des transatlantischen Handels kann man die Gesammtheit aller Gegenstände des Weltverkehrs in zwei große Gruppen theilen, deren Bedeutung zugleich für die Entwickelung des Zollsystems entscheidend wird. Die erste dieser Gruppen umfaßt die europäischen Waaren, welche eine Concurrenz in der Production zulassen; die zweite die nichteuropäischen, bei denen keine Mitwerbung möglich ist. Auf diesem Unterschiede beruht von da an die Geschichte der Zollsysteme und das Verhältniß zwischen wirthschaftlichem und Finanzzoll, nur daß man noch lange Zeit sich eines klaren Princips nicht bewußt war.

Was zunächst die außereuropäischen Waaren betrifft, so wurden sie im Anfange durchgehends als Luxusartikel angesehen und daher mit hohen Steuern belegt. Die Folge davon war eine große Beschränkung der Verzehrung dieser Artikel, die für die wichtigsten derselben bis auf die neuere Zeit gedauert hat. Hand in Hand mit der Wirkung des Zolles ging nun aber auch der Mangel an Zahlungsmitteln für die transmarinen Länder. Weder das Gold noch das Silber Europas reichte dafür aus; es konnte ein stärkerer Consum jener Artikel erst dann eintreten, wenn Europa seine Bezüge mit Waaren statt mit Geld zahlte. Der

steigende Consum erzeugte daher eine steigende Production und eine Entwickelung des überseeischen Handels, die wieder auf dieser Production beruhte. Aus diesem Wettkampf beider Elemente ging dann die Erkenntniß hervor, daß man diejenigen Stoffe, welche als überseeische Rohstoffe zu dienen geeignet schienen, dem Zoll ganz enthob, um die einheimische Production zu fördern; andererseits breitete sich allmählich der Gebrauch der transmarinen Nahrungsmittel immer mehr aus, sodaß sie bald aus Luxusgegenständen zu eigentlichen Verzehrungsgegenständen aller Klassen wurden. Dadurch wurde der bisherige Steuerfuß oder Zollsatz auf diese Artikel, der dieselben als reine Genußgegenstände behandelte, irrationell, und unter dem irrationellen Zolle litten Handel und Verkehr, und so bereitete sich hier das erste Gebiet der großen Zollreform vor, welche das 19. Jahrhundert charakterisirt.

Das zweite umfaßte das Verhältniß des Zollwesens zu denjenigen Waaren, welche die verschiedenen Länder Europas erzeugten und in denen sie sich gegenseitig Concurrenz machten.

In Beziehung auf diese Waaren treten die ersten Anfänge einer systematischen Behandlung des Zolles schon deutlich im 16. Jahrhundert auf. Die Grundidee des Mercantilsystems, daß man das Geld als Verwirklichung des Reichthums nicht aus dem Lande gehen lassen dürfe, erzeugte theils directe Verbote für die Einfuhr fremder industrieller Producte, theils auch Prohibitivzölle von einer so großen Höhe, daß sich, sowie der Bedarf nach solchen Waaren eintrat, sofort ein mächtiger Schmuggelhandel der Abschließung der Grenzen gegenüberstellte. Die Wirkung des letztern einerseits und das allmählich sich Bahn brechende Verständniß der wahren Interessen der gewerblichen Production andererseits blieben zwar im vorigen Jahrhundert bei den meisten Artikeln fruchtlos, allein je weiter die Industrie fortschreitet, um so klarer wird es, daß stets eine Production die Bedingung der andern enthält, und zugleich beginnt man zu erkennen, daß kein Staat dem andern immerfort Waaren abkaufen kann, wenn er nicht für seine Waaren in dem letztern wieder Käufer findet. Dennoch erhalten sich die Ideen des Prohibitivzolles noch das ganze vorige Jahrhundert hindurch; erst das gegenwärtige findet hier das weite Gebiet jener tiefeingreifenden Reformen.

Das dritte Gebiet der letztern ist endlich dasjenige, welches

wir das der Aufhebung der Binnenzölle nennen. Die Binnenzölle sind im Grunde nichts anderes als die an die Wegegebühren sich anschließenden örtlichen Verzehrungssteuern; allein die unendliche Wiederholung derselben bei allen kleinen Territorien machte sie so hoch, daß die Verkehrsstörungen und Preissteigerungen, die aus ihnen hervorgingen, den Consum in hohem Grade beschränkten. Die Herstellung der Zolleinheit der Staaten nach außen und der völligen Handelsfreiheit im Innern war daher die dritte Aufgabe des 19. Jahrhunderts.

Das 19. Jahrhundert. Der Charakter des Zollwesens in England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Rußland.

Man muß nun gestehen, daß das gegenwärtige Jahrhundert im großen und ganzen die wesentlichsten Punkte der obigen Aufgaben wirklich gelöst hat. Es ist ein wahrhaft großartiger Fortschritt, wenn man die Gegenwart mit der Vergangenheit vergleicht. Allein dennoch sind die einzelnen Staaten noch wesentlich verschieden voneinander und wird es nothwendig, sich sowol über das Gleichartige als das Verschiedene hier Rechenschaft zu geben.

Das erste und hochwichtige Merkmal aller Zollgesetzgebungen der Gegenwart besteht nun unzweifelhaft darin, daß dieselben, der Idee des einheitlichen Staatslebens folgend, jedes Land als ein einheitliches Productionsgebiet ansehen und daher auch jede innere Verzollung oder jede innere Zollinie vollständig aufgehoben haben. Ausnahmen davon kommen nur bei ganz localen Verhältnissen vor. Zolltarif, Zollordnung, Zollorganismus gelten daher stets für ein ganzes Reich; die Provinzialität der Besteuerung ist auch auf diesem Gebiete allenthalben verschwunden.

Das zweite Merkmal besteht in der Durchführung des Princips, die wirkliche Erhebung der Zölle den Steuernden so leicht als möglich zu machen, um mit der möglichsten Billigkeit dieser Erhebung die möglichst geringe Störung des Verkehrs durch die Verzollung zu erzeugen.

Diese beiden Momente bilden nun den Grundzug für die Zollverwaltung der Gegenwart; die beiden folgenden charakterisiren das Zollsystem.

Das erste Merkmal des letztern besteht darin, daß die rationelle Aufstellung eines Zollsystems für das Zollwesen jeden wichtigen Artikel zum Gegenstand eines selbständigen, systematisch geordneten und volkswirthschaftlich begründeten Besteuerungssystems gemacht hat, indem die besondern Verhältnisse jedes Productionsartikels in jedem Lande nach gehöriger Erwägung den Grund für eine ihm eigenthümliche Verzollung abgeben.

Man kann daher sagen, daß das Zollsystem jedes Landes jetzt nur noch in seinem obersten Princip volle Gleichartigkeit der Verzollung aller Artikel enthält. In seinem Inhalte dagegen hat jetzt jeder Artikel sein eigenes System, das auf der genauesten statistischen und volkswirthschaftlichen Untersuchung beruht, und das Zollsystem der neuern Zeit erscheint daher als eine durch eine gemeinsame Grundidee beherrschte äußere Einheit von Verzollungssystemen der einzelnen Waarengattungen.

Daraus ergibt sich, daß nun auch jede Waarengattung ihre eigene Zollgeschichte hat, die natürlich im einzelnen vom höchsten Interesse ist und ohne welche die Geschichte der Gesammtzollgesetzgebung ohne einen bedeutsamen Werth bleibt. Das Studium dieser Zollgeschichte der einzelnen Waarengattungen bildet daher ein wesentliches Moment für das Studium der volkswirthschaftlichen Entwickelung jedes einzelnen Staates. Denn hier ist zugleich der Punkt, wo sich die Verschiedenheit derselben Geltung verschafft.

Während nämlich alle Staaten Europas darin einig sind, den Steuerzoll auf die transatlantischen Nahrungsmittel bestehen zu lassen, aber denselben zugleich so niedrig zu setzen, daß der Verbrauch jener Artikel nicht darunter leidet, sodaß es sich hier nicht um einen Gegensatz der Principien, sondern nur des Steuerfußes handelt, treten sie sich in Beziehung auf den Schutzzoll und die Artikel der europäischen Concurrenz in zum Theil sehr entschiedener Weise entgegen. Das tiefere Verständniß der Nationalökonomie hat gezeigt, daß man in dem Schutzzolle in der That nicht blos die einzelne Production gegen die Concurrenz des Auslandes schützt, sondern, da jede Production in ihren Preisen die Consequenz des gesammten wirthschaftlichen Zustandes eines Volkes ist und wesentlich aus den beiden großen Bedingungen desselben, dem Kapital und der Arbeit, hervorgeht, daß die Aufgabe des

Schutzes die wirthschaftliche Selbständigkeit des eigenen Landes gegenüber dem Kapital und dem Arbeitslohne des andern Staates ist. Der Schutz ist daher aus dem mercantilistischen Schutze des Geldes zu einer organischen Verwaltungsmaßregel geworden und das Schutzzollsystem jedes Staates hat damit den specifischen Charakter der Gegenwart angenommen; es ist der Ausdruck der wirthschaftlichen Individualität des Landes geworden, das ihn annimmt. Das ist seine wahre Bedeutung, und vor ihr verschwinden die allgemeinen Phrasen und Forderungen des sogenannten Freihandels, dessen letztes Princip es eben ist, diese Indiviualiät in ein unterschiedsloses wirthschaftliches Weltleben aufzulösen, in dem nichts mehr herrschen soll als das Größengesetz der Kapitalien, das der Freihandel nicht würdigt. Die positive Gesetzgebung über das Gebiet des Schutzzolles hat sich aber wenig an die letztere Theorie gekehrt, und so ist ein Zollwesen entstanden, in welchem wir eben jene wirthschaftliche Verschiedenheit der europäischen Länder in so bezeichnender Weise wiederfinden, daß es schwer ist, seine wahre Bedeutung zu verkennen.

Das Gesetz nun, welches im Sinne dieser Elemente die Gestalt des Schutzzollsystems beherrscht, ist einfach und klar, und was es bisher bewirkt hat, wird es auch weiter bewirken. Die Höhe des Schutzzolles ist beherrscht und muß beherrscht werden von der Größe des auf die Production verwendeten Kapitals, nnd zwar so, daß, je größer das industrielle Kapital, je kleiner der Schutzzoll ist, während der Steuerzoll mit seinen Tarifsätzen von denen des Schutzzolles gänzlich unabhängig dasteht.

Danach nun sind England, Frankreich und Deutschland in ihrem Zollsystem sowie in der Geschichte desselben leicht zu charakterisiren.

England hat mit langen Kämpfen, wie sich successive sein industrielles Kapital entwickelt, sein Schutzzollsystem gänzlich aufgegeben, und sein ganzes Zollwesen erscheint nur noch als ein System indirecter Besteuerung, wobei außerdem die unwichtigen Artikel steuerfrei geblieben sind, da bei ihnen die Zollerhebung mehr kostet als der Ertrag des Zolles.

Frankreich hat dagegen das Schutzzollsystem beibehalten, weil es überhaupt den Standpunkt noch gar nicht überwunden hat,

daß der Staat besondere Fürsorge auf seine Production verwenden müsse; allein das Wachsen seines industriellen Kapitals hat eine Herabsetzung seiner Schutzzölle möglich gemacht, die es jedoch stets als ein politisches Mittel für die Ausdehnung seiner Macht gebraucht hat.

Deutschland und Oesterreich haben, unter beständigen Versuchen, ihr Zollsystem zu vereinigen, das Bewußtsein mit Recht festgehalten, daß ihr industrielles Kapital noch zu klein und zu jung sei, um die freie Mitwerbung mit England und Frankreich schon jetzt zuzulassen. Sie haben daher einen mäßigen Schutzzoll beibehalten und erwarten die langsame Beseitigung desselben von der Entwickelung der großen Factoren der billigen Production, dem Kapital und der Arbeit. Daneben haben sie als ein wesentliches Element des Fortschritts ein möglichst niedriges Steuerzollsystem, und es ist kein Zweifel, daß dieser Weg zum Ziele führen wird.

Das Gesammtergebniß dieser Betrachtung ist, daß das Zollsystem noch immer als ein in Bewegung begriffenes erkannt werden muß. Alle Tarife haben nur eine zeitliche, und nur die allgemeinen Grundsätze eine dauernde Bedeutung.

Englands Zollgeschichte bei Vocke, „Britische Steuern", S. 281 fg. das Zollwesen der lehnsherrlichen Epoche (295) seit dem 13. Jahrhundert; Anfänge der volkswirthschaftlichen Zölle und Entstehung der großen Productionsepoche im 18. Jahrhundert; damit strenges Schutzzollsystem seit der Zollordnung 1787. Mit unserm Jahrhundert Beginn der Reformperiode; Kampf gegen die Getreidezölle; Sieg der freien Richtung mit Robert Peel; erster Tarif von 1842; noch stark mit Schutzzöllen vermischt; erst 1853 der Tarif des Steuerzollsystems unter Aufhebung des Zolles noch 113. Artikel; die Custom Tarif Act 16, 17, Vict. 107; darauf folgt der Vertrag mit Frankreich und seine Zollherabsetzungen 1860, sodaß jetzt kaum noch Spuren des Schutzzollsystems vorhanden sind; der Tarif bei Vocke, S. 326. Gleichzeitig eine Ordnung der Zollverwaltung in der Custom consolidation Act von 1853, in der gegen 1500 alte Gesetze aufgehoben werden; Recht der Civilklage, jedoch mit Beschwerde an das Generalsteueramt; s. Darstellung bei Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht", II, 800.

Die eigentliche Zollgeschichte Frankreichs beginnt mit den beiden Gesetzen Colbert's von 1664 über die Binnenzölle (les cinq grosses fermes) und von 1667 über die Grenzzölle, mit strengem Schutzzollprincip. Diese Gesetze blieben, bis die Assemblée constituante

durch Gesetz vom 5. November 1796 alle Binnenzölle aufhob und nun einen Tarif für Grenzzölle erließ (15. März 1791) mit gemäßigtem Schutzzoll (5, 10, 15 und 20 Proc.). Die Entwickelung der englischen Industrie aber ließ diesen Zollfuß bald als zu gering erscheinen; Napoleon hob den Handel mit England gänzlich auf (1806), und selbst der erste Tarif der Restauration von 1814 war ein strenger Schutzzolltarif, der dann 1816—1822 und 1825 auch auf die landwirthschaftlichen Producte ausgedehnt wurde. 1832 traten Erleichterungen ein, Transitrechte und entrepôts; doch erst das Zollgesetz vom 2. Juli 1836 gehört der rationellen Epoche unsers Jahrhunderts. Es hob die bisher bestandenen Verbote (13) auf, und das Gesetz vom 7. Juli 1836 mäßigte den Schutzzolltarif; doch war derselbe noch sehr hoch und neben ihm bestanden viele und harte Ausfuhrzölle, die zwar durch Gesetz vom 6. Mai 1841 gemäßigt, aber nicht beseitigt, ja sogar durch Gesetz vom 11. Juni 1845 noch verschärft wurden. Ein heftiger Angriff auf das Schutzzollsystem unter der Republik erlag dem Widerstande des Schutzzolles (Block, „Douanes") und das alte Schutzzollsystem, wie es damals in keinem Lande Europas, mit Ausnahme Rußlands, bestand, erhielt sich auch noch unter dem zweiten Kaiserreiche. Man kann nun unbedenklich sagen, daß nicht das bessere Verständniß, sondern die Politik den Bruch mit diesem System hervorgebracht hat. Dieser fand statt zuerst in dem Vertrage mit England von 1860, dann in dem Vertrage mit Preußen 1862 und dem Zollverein 1863. Damit beginnt eine neue Epoche, welche man als die des gemäßigten Schutzzollsystems bezeichnen kann. Das Verfahren dagegen, obwol in vielen Punkten gemildert, ist noch immer ein höchst strenges, und selbst Hock („Finanzverwaltung Frankreichs", S. 237) kann seine Schattenseiten nicht verdecken.

Was nun die Zollgeschichte Deutschlands betrifft, so glauben wir auf Falke, „Geschichte des deutschen Zollwesens bis zum Abschluß des deutschen Zollvereins" (1869), und W. Weber, „Der deutsche Zollverein" (1869) hinweisen zu dürfen. Mit dem Jahre 1818 und dem preußischen systematischen Zollwesen beginnt die Geschichte der Gegenwart. Der Charakter ist neben einem verhältnißmäßig niedrigen Steuerzoll ziemlich hoher Schutzzoll, jedoch ohne Verbote; immer größer werdende Nothwendigkeit der Vereinigung der deutschen Zollgebiete; Verhandlungen und Bildung einzelner Zollvereine seit 1828; Abschluß des deutschen Zollvereins 1834; von da an gemeinsame Verhältnisse und Entwickelung des Kampfes um das Schutzzollprincip. Die Zollverwaltung geordnet durch Gesetz vom 23. Januar 1833. Verbindung mit dem Steuerverein von Hannover und Braunschweig (seit 1834) durch Vertrag vom 7. September 1851, und definitive Organisation des Zollvereins durch Vertrag vom 4. April 1853. Gleichzeitig Vertrag mit Oesterreich vom Februar 1853.

als Vorbereitung für die engere Verbindung desselben mit dem Zollverein. Dieser Vertrag jedoch beseitigt durch den französischen Handelsvertrag vom 29. März 1862, dessen Inhalt jetzt den Kern des deutschen Zollsystems bildet.

Oesterreich ging langsamer vorwärts. Bis zum Jahre 1851 bestand die alte Zollordnung von 1838 mit Binnenzöllen, Verboten und Prohibitivzöllen und einem vernichtenden Kampfe des Schleichhandels gegen dieselben. Die neue Epoche beginnt 1851; Grundgedanke ist die Gleichstellung mit dem Vereinszollwesen, was auch durch den Vertrag von 1853 und den neuen Zolltarif desselben Jahres erreicht wird, bis 1862 der Bruch dieses Vertrags die Aufstellung eines neuen Tarifs nöthig macht, der übrigens nicht wesentlich von dem alten abweicht und neben einem rationellen Steuerzolltarif, der leider nur noch zu viele untergeordnete Artikel enthält, einen gemäßigten Schutzzolltarif festhält. Unter Herrschaft desselben eine rasche und stetige Entwickelung der Industrie, und bei manchem Zweifel im einzelnen und ganzen volle Anerkennung des gewonnenen Standpunktes. — Die Fragen für Deutschland und Oesterreich liegen gegenwärtig, abgesehen von der Einheit ihres Zollwesens, die mehr durch den Steuer- als durch den Schutzzoll schwierig ist, in den e i n z e l n e n Gebieten der Industrie, ihren Lebensbedingungen und ihrer Schutzbedürftigkeit.

Der jetzt bestehende Zoll in Rußland hat, neben dem Frankreichs, wahrscheinlich den strengsten Schutzcharakter in Europa. Prohibitivzölle gibt es zwar nicht, alle Artikel der einheimischen Production sind jedoch hoch verzollt, die nichteuropäischen Producte, welche keine Mitwerbung in Rußland finden und Object der Verzehrungssteuer (Steuerzoll) sein müssen, sind noch zu hoch tarifirt und niedrigere Tarife könnten dem Budget mehr einbringen. In der Geschichte des russischen Zolles erscheinen viele Schwankungen, sie ward für lange Zeiträume von keinem festen, am wenigsten von einem finanziellen Systeme beherrscht. Merkwürdig ist, wie im Jahre 1821 im Sinne der freihändlerischen Ansichten A. Smith's der Tarif plötzlich herabgesetzt, und dann wieder im Jahre 1823 schroff erhöht wird. Von 1823—1855 waltet das strengste Schutz- und Prohibitivsystem im Geiste entschiedener mercantilistischer Ansichten des Finanzministers Cancrin. Im Jahre 1851 trat die erste liberale Tarifrevision ein, 1855 eine zweite noch stärkere Herabsetzung aller Zölle. Seit dieser Zeit machte die russische Industrie die größten Fortschritte; man erwartete weitere Reformen des Tarifs in derselben Richtung. Inmitten der sechziger Jahre ist aber eine schutzzöllnerische Reaction in den Ansichten der Regierung wie des Publikums eingetreten. Die letzte Revision des Tarifs in 1868 ist unter dem Einflusse dieser Ansichten entstanden; die Forderungen der protectionistischen Partei sind aber nicht ganz erfüllt worden, nur sehr wenige Zölle sind erhöht,

einige erniedrigt. Das Hauptresultat dieser Revision war die Aufhebung der Differentialzölle zwischen See- und Landeinfuhr. Der russische Zolltarif erwartet noch eine Umarbeitung vom finanziellen Standpunkte, der am wenigsten bisjetzt betont wurde als indirecte Besteuerung. Bei dem mangelhaften Systeme aller russischen Steuern kann der Zoll eine große Bedeutung für das Budget haben. Dafür aber wäre eine Erniedrigung der Zölle für viele Gegenstände nothwendig. Trotzdem steigt die Einnahme des Zolles rasch und fortwährend in den letzten Jahren, von $34\frac{1}{2}$ Mill. Rubel in 1866 ist sie bis 46 Mill. Rubel gestiegen (in 1872).

Dritter Theil.

Die Einkommensteuer.

I. Wesen und Function. Verhältniß zur Einkommensbesteuerung bei den directen und den indirecten Steuern.

Die dritte Grundform der Steuer ist die Einkommensteuer. So klar und einfach, wie die andern Steuerarten sind, so schwierig ist diese letztere. Bei allen andern ist man sich über die Motive und den Begriff, bei dieser aber auch über die Sache selbst nicht einig. Es ist daher durchaus nothwendig, zuerst den formalen Begriff derselben festzustellen und dann ihn von den verwandten Erscheinungen zu scheiden, um zu seinem specifischen Inhalte zu gelangen.

Zu dem Ende muß man davon ausgehen, daß jede Steuer eine Einkommensteuer ist. Es gibt gar keine Steuer, die nicht im Princip wie im Effect das Einkommen träfe. Wenn man daher von einer Einkommensteuer im Unterschiede von allen andern Steuern überhaupt reden will, so kann dieselbe sich nur auf denjenigen Theil des Einkommens beziehen, der von den directen und indirecten Steuern nicht blos nicht getroffen wird, sondern auch nicht getroffen werden kann. Denn es ist klar, da schließlich alle Steuern Einkommensteuern sind, daß, wenn die übrigen Steuern das Einkommen wirklich rationell treffen, eine

selbständige Einkommensteuer durchaus falsch sein würde, während, wenn sie es könnten und es nur factisch nicht thun, die Aufgabe nicht die Aufstellung einer neuen Steuer, sondern die richtige Einrichtung der alten sein würde. Um also in begründeter Weise von der Einkommensteuer als einer dritten selbständigen Steuerart reden zu können, muß man erkennen, daß die directen und indirecten Steuern nicht blos thatsächlich, sondern ihrem Wesen nach nicht ausreichen.

Dabei nun kann es nicht viel nützen, wieder im allgemeinen von dem Ideal Einer Einkommensteuer zu reden. Denn das wenigstens steht jetzt wol fest, daß eine solche, solange die Menschen eben noch Menschen sind, auf einer objectiven der Willkür und dem Interesse entzogenen festen Messung beruhen muß, und daß alle directen und indirecten Steuern schließlich gar nichts anderes sind als systematische Versuche, eben dies Einkommen so gut und so genau als möglich zu messen. Es ist ganz unverständlich, wie man das nicht versteht. Ist eine einfache Einkommensteuer eine gemessene, so wird sie unbedingt zu einem Systeme der directen und indirecten Steuern; ist sie es nicht, so ist sie die Ausbeutung des Ungeschickten durch den Geschickten, des Ehrlichen durch den Unehrlichen. Hier sollte man endlich mit dem Reden über allgemeine Begriffe aufhören, und mit den Thatsachen rechnen.

Wir müssen demnach festhalten, daß eine allgemeine Einkommensteuer ein Chaos von Irrthümern und Unredlichkeit wird, eine besondere, eigentliche Einkommensteuer aber nur durch den unabweisbaren Satz motivirt werden kann, daß auch die vollendetsten directen und indirecten Steuern ihren Zweck nicht ganz erreichen.

Die Grundlage dieses Satzes ist einfach.

Nach den elementaren Grundbegriffen der Besteuerung, welche von jeder Besprechung der einfachen Einkommensteuer niemals angenommen werden können, weil sie damit rein überflüssig werden würde — ist das Einkommen, für welche die directe wie die indirecte Steuer den Betrag, die Einheit und den Fuß der Steuer sucht, stets ein finanziell berechnetes, und daher unter äußerlich gleichen Verhältnissen stets ein gleiches. Nun aber ist eine unbezweifelte Thatsache, daß das wirkliche Einkommen auch aus demselben Steuerobjecte nicht immer gleich ist, daß aber zweitens

ein sehr großes Gebiet der Objecte des Einkommens sich der bestimmten Messung überhaupt entzieht, während andere wieder auch bei der bestimmtesten Messung nie ein festes Resultat ergeben. Es ist daher unzweifelhaft, daß zwischen der finanziell berechneten und der wirklich vorhandenen Steuerquelle bei jedem Steuersubject und in jedem Jahre eine mehr oder weniger große Differenz als unbestreitbare Thatsache vorhanden ist.

Aus dieser Thatsache ist nun das hervorgegangen, was wir bisher bei jeder einzelnen Steuer verfolgt haben, die Einkommensbesteuerung neben und in der festen Steuer. Denn dies Steuerwesen kennt jene Thatsache sehr wohl. Es hat sich daher in unserer Zeit die große Aufgabe gestellt, auch diese Differenz zwischen der finanziellen und der wirklichen Steuerquelle der Besteuerung zu unterziehen. Da es aber daran festhalten muß, auch hier nicht in Willkür zu verfallen, so hat es versucht auch an diese Differenz vor allen Dingen den festen Maßstab für seine Beträge anzulegen, und daher die Messungen der directen und indirecten Steuern auch so weit thunlich auf jene Differenz zu übertragen. Die directen und indirecten Steuern haben dadurch neue Elemente, Einheiten und Steuerfuße in sich aufgenommen; jede Steuer hat sich dadurch erweitert, zum Theil umgestaltet; das ganze Steuerwesen hat seine Factoren danach bestimmt, und die Gesammtheit aller Steuerordnungen, welche diese Aufgabe innerhalb der directen und indirecten Besteuerung zu lösen suchen, haben wir als die Einkommensbesteuerungen bezeichnet.

Diese Einkommensbesteuerungen erscheinen nun fast bei jeder einzelnen Steuer, als Repartition, als Erweiterung der Erwerbsteuer, als Klassifikation bei der Verzehrungssteuer, als qualitativer Steuerfuß bei der Genußsteuer, als beständiges Streben, den Zoll in eine Verzehrungsklassensteuer umzuwandeln. Das ganze Steuerwesen ist auf allen Punkten von dieser Bewegung belebt und durchdrungen; seine Berechtigung ist unzweifelhaft, und sein Erfolg wächst wesentlich durch das steigende, in der Selbstbesteuerung zur Organisation gelangende Bewußtsein der staatsbürgerlichen Steuerpflicht und der gesellschaftlichen Entwickelung.

Allein trotzdem ist es kein Zweifel, daß auch bei der vollendetsten Einkommensbesteuerung innerhalb der directen und indirecten Steuer jene Differenz niemals ganz ausgeglichen werden

kann. Und zwar darum, weil beide Steuerarten vermöge ihrer Natur unfähig sind, die zwei großen Factoren zu messen, welche neben dem gegebenen Steuerobject über das thatsächliche Einkommen oft mehr entscheiden, als die Größe und Natur des erstern, immer aber für das letztere maßgebend sind, und zwar in dem Maße mehr, in welchem die Freiheit der wirthschaftlichen Entwickelung mit der staatsbürgerlichen Freiheit kräftiger zur Entwickelung kommt.

Diese beiden Factoren, das ist also hier die zwei selbständig gedachten Steuerquellen der eigentlichen Einkommensteuer, sind das persönliche und das natürliche Moment innerhalb der Einzelwirthschaft.

Will man das eigentliche Wesen jenes ersten rein persönlichen Factors verstehen, so muß man wol davon ausgehen, daß jede Wirthschaft, als das individuelle Güterleben, die organischen und ihrem Wesen nach bei allen Menschen gleichen Kategorien des Güterlebens: Gut, Werth, Production, Consumtion u. s. w. besitzt, die aber rein wissenschaftliche und somit gleiche Kategorien jedes wirthschaftlichen Lebens sind. Der lebendige Kern der Einzelwirthschaft, die in jeder verschieden ist und wirkt, ist dagegen die lebendige Kraft des Individuums, welche diese Factoren als ein Ganzes zusammenfaßt und sie zu einem wirthschaftlichen Körper geistig vereinigt. Es ist kein Zweifel, daß beide Elemente wesentlich verschieden sind. Es ist niemand ungewiß, daß dasselbe Kapital und dieselbe persönliche Arbeitskraft u. s. w. in der Hand zweier verschiedener Menschen sehr verschiedene Resultate ergeben. Das ist die freie und bei allen Menschen verschiedene Individualität, welche das bewirkt; das Resultat aber ist das wirthschaftliche Einkommen, welches jene erstere erzeugt; und so sehen wir auch hier das Geheimniß, daß die Persönlichkeit das zuletzt Maßgebende für das Unpersönliche, der Mensch der Herrscher für das Kapital und sein Werden ist. Es ist nicht möglich, das nicht zu erkennen.

Für ihre Entwickelung hat aber die Selbständigkeit dieser Steuerquelle eine große Voraussetzung, welche zugleich die Grundlage ihrer ganzen Geschichte ist. Es ist das höhere Wesen der Individualität, daß sie, um sich in ganzer Bedeutung auch wirthschaftlich zu entfalten, der Freiheit bedarf. Wo sie fehlt, treten rechtliche und ständische feste Ordnungen an die Stelle der vollen

Bethätigung der innern Kraft der Persönlichkeit, und die Differenz zwischen den Menschen verschwindet mit der Differenz zwischen dem Einkommen derselben Klassen oder Stände. Erst bei völliger rechtlicher Freiheit kann der Einzelne leisten, was er vermag. Aber diese Freiheit fordert wieder ein wirthschaftliches Substrat, das ihr entspricht. Das ist nicht das gegebene Güter- oder Werthkapital in seiner festen Größe, sondern das freie Kapital, das sich von seinem Besitzer loslöst, um sich dem zu übergeben, der mit ihm erwerben kann. Dies ist es, was wir das Wesen des Credits nennen. Die Entwickelung des Credits muß daher zur Entwickelung der rechtlichen Erwerbsfreiheit hinzutreten, um jenes individuelle Einkommen erkennbar zu machen. Je weiter beide ausgebildet sind, je bestimmter tritt daher auch die selbständige Steuerquelle auf, die wir oben bezeichneten, und mit ihr das Bedürfniß ihrer selbständigen Besteuerung.

Freiheit und Credit sind somit die großen Grundlagen des individuellen Einkommens gerade in unserer Zeit geworden; und sie sind es, denen die beste Einkommensbesteuerung bei den directen und indirecten Steuern nicht mehr genügen kann. Nirgends zeigt sich das mehr, als in der Besteuerung des Unternehmens; es ist aber der Charakter unserer Zeit, daß aus jeder Wirthschaft jetzt eine Unternehmung werden will. Gut oder schlimm, dem ist so.

Fragen wir nun nach dem, was wir als das Wesen der zweiten Steuerquelle, dem natürlichen oder objectiven Factor für jenes Gesammteinkommen zu bezeichnen haben, so ist er nicht weniger bedeutend. Wir reden da nicht von einzelnen meßbaren Thatsachen, Verlust, Schaden, Lage u. s. w., sondern von der Gewalt, welche der Gesammtverkehr auf das Einkommen des Einzelnen, den Werth seines Besitzes und seinen Wechsel unwiderstehlich ausübt, ohne daß selbst die glänzendste Individualität sie bewältigen könnte. Gibt es klarere Beispiele davon als die neuerlich in der Krise erlebten? Und ist gerecht und billig, daß sie, oft die mächtigsten Quellen des Einkommens, allein sich der Steuer entziehen, weil sie weder von der directen noch von der indirecten Steuer erfaßt werden können?

Diese beiden Factoren des Einkommens als Steuerquellen sind nun allerdings zu jeder Zeit da. Allein sie kommen zu ihrer vollen Geltung doch erst in der Epoche der Volkswirthschaft, in

der die Werthbewegung sich von den Gütern ablöst, und selbständig zur Entwickelung gelangend, auch selbständig das Einkommen zu beherrschen beginnt. Sind sie aber in ihrer Wirksamkeit unzweifelhaft vorhanden, so fordern sie auch, daß die letztere, das durch sie erzeugte Einkommen, selbständig besteuert werde. Und die Steuer nun, welche auf das durch die Individualität oder durch die Werthbewegung für den Einzelnen erzeugte — also das wirkliche und individuelle Einkommen in seinem Unterschiede vom berechneten und durchschnittlichen zu treffen hat, nennen wir die eigentliche Einkommensteuer.

Das nun ist die systematische Definition und Stellung dieser letztern Steuerart. Aber es ist schon hier klar, was sie unter allen Umständen ist und sein soll — die Erfüllung der Mängel, die in dem Systeme der directen und indirecten Steuern liegen; eine suppletorische Steuerart, die durch und durch den Charakter an sich trägt, nur durch die Unvollkommenheit in der übrigen Besteuerung nothwendig und nur durch die staatsbürgerliche Gesinnung der Menschen möglich zu sein.

Dieser ihr Charakter ist es nun auch, der ihre Geschichte, ihr System und endlich sogar den Inhalt und Geist ihrer Behandlung in Gesetzgebung und Literatur beherrscht. Hält man ihn fest, so ist alles dies, wie wir glauben, leicht zu verstehen. Es ist aber, wie man nicht verkennen wird, von großem Werthe, sich über jeden dieser Punkte klar zu sein.

II. Das System der Einkommensteuer.

Die leitenden Grundsätze für die Entwickelung einer selbständigen Einkommensteuer liegen nun so greifbar in ihrem eben bezeichneten Wesen, daß wir sie in aller Kürze charakterisiren können.

Eine Einkommensteuer ist in dem Grade nothwendiger und umfassender, je unvollkommener das System der directen und indirecten Steuer ist.

Auch bei der größten Vollkommenheit der letztern wird sie eine absolute Voraussetzung aller Vollendung des Steuersystems, solange jene nicht das Princip der Einkommensbesteuerung in jede einzelne Art der beiden allgemeinen Steuerarten soweit als möglich aufgenommen haben.

Ist aber das letztere geschehen, so vermindert sich Gebiet und Aufgabe der Einkommensteuer in dem Grade, in welchem die Ausbildung der einzelnen Einkommensbesteuerungen dem wirklichen, oben bezeichneten individuellen Einkommen im Gegensatz zum finanziellen zu folgen vermag.

Das kann dasselbe aber niemals ganz; und zwar bei den Ertragssteuern nicht, weil die Repartition doch nur den finanziellen und nicht den wirklichen Ertrag vertheilt, und daher allerdings in ihrer Vertheilung, nicht aber in ihrem Betrage dem letztern entspricht. Bei den Erwerbsteuern vermag sie es darum nicht, weil selbst das Einbekenntniß immer nur einen bestimmten Erwerbszweig enthalten kann, und der Ertrag auf der Combination und dem Wechsel mehrerer beruht. Bei den Verzehrungssteuern nicht, und zwar selbst bei der Klassensteuer, weil hier nur ein kleiner Theil des Einkommens zur Erscheinung kommt. Bei den Genußsteuern endlich nicht, weil auch bei dem qualitativen Steuerfuß nur der Theil des Einkommens betroffen wird, den ich für den Genuß ausgebe.

Es muß daher immer eine Einkommensteuer als Erfüllung des Steuersystems vorhanden sein; und ist das der Fall, so fordert sie ihr System. Dies ist im Princip einfach; seine Verwirklichung jedoch erfordert eine hohe staatliche Entwickelung der Bürger und ein mit gleich hoher allgemeiner Bildung und durchsichtiger Integrität begabtes Beamtenthum; und in diesem Sinne ist die Einkommensteuer das Ideal der Besteuerung. Das einfache System derselben aber ist folgendes.

Sie soll erst da beginnen, wo der wirthschaftliche Proceß der Kapitalbildung als ein gesicherter erscheint. Das kleine Einkommen ist von ihr frei, nicht weil es nicht da ist, sondern weil es in jenem Proceß nicht gestört werden soll.

Ihre Grundlage ist ein Katastralschema mit einzelnen Klassen, welche gesetzlich festgestellt werden.

Ihre Einheit sind Decimalstellen in Geld; die untern Klassen dürfen dabei näher, die obern müssen weiter voneinander entfernt sein, weil die kleinen Differenzen bei kleinem Einkommen wirthschaftlichen Werth haben.

Der Steuerfuß muß nothwendig ein geringer sein, weil das Steuerobject eben nicht das Einkommen überhaupt, sondern

ja nur der Unterschied zwischen dem finanziellen und dem wirklichen Gesammteinkommen ist, und jedes einzelne Einkommen durch die directen und indirecten Steuern ohne sie schon so weit belastet ist, als es der Staat fordert.

Es kann und soll daher die Einkommensteuer niemals einen großen Ertrag für die Finanzen ergeben. Thut sie das dennoch, so ist entweder die Einkommensbesteuerung bei den einzelnen Steuern schlecht, oder die allgemeine Einkommensteuer ungerecht.

Die Verwaltung der letztern besteht darin, daß jeder Einzelne auf Grundlage seines eigenen Einbekenntnisses sich selbst in die ihm entsprechende Klasse einschätzt. Diese eigene Einschätzung wird dann von den Ausschüssen beurtheilt. Wer die Einschätzung unterläßt, wird vom Amte ohne Recurs eingeschätzt.

Jede Einschätzung gilt für (drei) Jahre; aber jeder hat das Recht, auch jährlich eine neue Schätzung zu fordern. Doch muß er dann Beweise der wesentlich geänderten Einkommensverhältnisse vorlegen.

Endlich ist es jetzt wohl einleuchtend, daß die Klassensteuer mit der Einkommensteuer nicht mehr und nicht weniger zu thun hat, als jeder andere Versuch, mit einer einzelnen Steuer eine Einkommensteuer zu verbinden, und daß die Rentensteuer ebenso viel und ebenso wenig eine Einkommensteuer ist als eine Grund- oder Gebäudesteuer. Solange dies noch zweifelhaft sein kann, ist es uns eben nicht gelungen, unsern Begriff der Einkommensteuer in gehöriger Klarheit darzustellen.

Es ist schwierig, die Geschichte der Literatur der Einkommensteuer darzustellen, weil eben dieselbe stets in so enger Verbindung mit dem ganzen Steuersystem aufgefaßt wird, daß man zu keinem Resultat gelangt. Doch kann man zwei Gesichtspunkte hervorheben, welche gleichsam den Grundzug der verschiedenen Auffassungen bilden. Der eine, schon im vorigen Jahrhundert entstanden und in den gewöhnlichen Lehrbüchern am meisten vertreten, faßt die Einkommensteuerfrage als die Frage auf, ob diese Steuer an die Stelle anderer Steuern zu setzen sei, und kommt zu keinem Resultat, weil ja jede Steuer eine Einkommensteuer ist, und daher die stellvertretende Einkommensteuer selbst wieder nur die alte Steuer, nur unter anderm Namen und mit verändertem System wäre. Die zweite Auffassung beruht wesentlich darauf, die Einkommensteuer mit der Rentensteuer zu identificiren und sie gleichsam als entwickelte Rentensteuer

zu betrachten — als ob nur der Zins ein Reineinkommen sei. Daraus sind die meisten Gesetzgebungen hervorgegangen, welche namentlich nach dem Muster der österreichischen Einkommensteuergesetzgebung die Renten- und Erwerbsteuer in ein Gesetz zusammenfassen, was wieder auf der englischen Income tax beruht. Diese Verbindung mit der Rentensteuer hat dann theils zu eingehenden Forschungen über das Wesen des Einkommens geführt, unter denen wir die schöne Abhandlung von G. Schmoller („Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhange mit den Grundprincipien der Steuerlehre", in „Tübinger Vierteljahrsschrift", 1862) hervorheben, bei der wir nur bedauern, daß er diese Untersuchung nicht auf jede einzelne Steuer übertragen hat; die eigentliche Einkommensteuer in ihrer Verschiedenheit von den übrigen Einkommensteuern verschwindet dabei, während Nasse und Bocke in ihren bereits angeführten Abhandlungen sie mit der Rentensteuer verschmelzen, was ebenso Judeich, „Rentensteuer im Königreich Sachsen", und Gerstner, „Bairisches Einkommensteuergesetz", in specieller Beziehung auf ihr Gebiet weiter ausführen, ohne den wesentlichen Unterschied zwischen beiden Steuern zu erkennen. Die Vorstellungen von der Nothwendigkeit einer besondern Einkommensteuer wird auch sehr lebhaft gefühlt von andern, wie Quarizius, „Die Einkommensteuer", 1853, Broglio, „Imposta sulla rendita", 1856, während andere, wie Hock, Umpfenbach, Wirth, gar nicht darüber reden, Pfeiffer und Maurus aber zu keinem greifbaren Resultat kommen. Die Literatur ist unter diesen Umständen sehr reichhaltig; die beste Zusammenstellung, jedoch mit besonderer Beziehung auf die vorzugsweise als Einkommensteuer fungirende Rentensteuer, bei Bocke, „Tübinger Vierteljahrsschrift", 1861, nebst der Zusammenstellung der einzelnen deutschen Gesetze, ebendaselbst 1865. Vgl. auch Walcker, „Selbstverwaltung des Steuerwesens", 1869, S. 123 fg. Die Schrift von Constantino Baer: „L'avere e l'imposta", 1872, namentlich C. IV: l'imposta sull' entrata, ist reich an allgemeinen Gesichtspunkten; nur wird es schwierig, streng wissenschaftlich zu sagen, was das „avere" bedeutet. Zu einem eigentlichen System gelangt Baer nicht. Die bedeutendste Arbeit auf diesem Gebiete ist ohne Zweifel Held, „Die Einkommensteuer", 1872. Held hat den Versuch gemacht, die Idee des Einkommens dem Steuerwesen zum Grunde zu legen, ohne die einzelnen Steuern eingehend zu behandeln. Ich hatte damals noch nicht die Einkommensbesteuerung in dem Gebiete der einzelnen Steuern durchgeführt, und daher nur noch den allgemeinen Begriff der letztern als Supplementarsteuer für die directen und indirecten Steuern im ganzen. Jetzt dürfte Held bei einer neuen Bearbeitung wol auch unsere neuere Auffassung benutzen. Jedenfalls war wol kein Anlaß zu so gründlichen Misverständnissen unsers Werkes, wie z. B. S. 258. Immerhin hat Held in seiner geschmackvollen Weise vieles Anregende geboten; da er sich indeß weder über

das System noch über die einzelnen Steuern und ihre specifischen Einkommensquellen einig geworden ist, so wird für ihn wol hier das Gebiet weiterer Forschungen liegen, und da dürfte unsere Darstellung wieder recht vieles „bestätigen", was er in unserm Werke in seiner geistreichen Weise findet.

III. Einkommensbesteuerung in England, Frankreich, Oesterreich und Preußen.

Will man nun dem Obigen ein Bild der positiven Gesetzgebung über die Einkommensbesteuerung hinzufügen, so ist es allerdings nothwendig, das charakterische Moment für die geltende Besteuerung in dem zu suchen, worin es in der That auch in der Wissenschaft liegt.

Alle europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts sind sich darüber einig, daß sie zwar des festen Systems der directen und indirecten Besteuerung bedürfen, daß aber dasselbe nicht genügt, und daß eine Erfüllung nur durch eine Einkommensbesteuerung gegeben werden kann.

Allein sie sind sich gerade auf diesem Gebiete am wenigsten gleich. Will man ein Gesammtbild, so ist dasselbe nur dadurch möglich, daß man sie nach den zwei Principien gruppirt, die für diese Steuer überhaupt gelten.

Alle Staaten stehen nämlich auf dem Standpunkte, die Besteuerung des Einkommens (im obigen Sinne) durch eine Verbindung der Einkommensbesteuerung mit den einzelnen directen und indirecten Steuern zu erzielen, sodaß der Kern und die Bewegung ihres Steuerwesens unzweifelhaft auf diesem Punkte liegt.

Nur Preußen hat neben dieser systematischen Einkommensbesteuerung den großen Versuch gemacht, eine selbständige Einkommensteuer aufzustellen, was theils seinen Grund in der Beschränktheit seines Grundsteuersystems, theils in der Mangelhaftigkeit seiner Gewerbesteuer hat, aber doch den Anfang einer bedeutsamen Entwickelung bildet.

Der Charakter der Einkommensbesteuerung der einzelnen Staaten liegt demnach in der Art und Weise, wie dieselben diese Einkommensbesteuerung mit den einzelnen Steuern verbinden. Dies genau darzustellen, würde die Aufgabe einer eingehenden

Kritik sein. Hier kann es nur darauf ankommen, die Grundzüge klar zu begreifen.

England zuerst hat der Sache den Namen in seiner Income tax gegeben. Allein diese Income tax ist nicht eine eigentliche Einkommensteuer, worüber man jetzt wol einig sein dürfte, sondern sie ist in der That nichts als eine über alle Gebiete der directen Steuer ausgedehnte Einkommensbesteuerung. Diese wird dadurch erzielt, daß jeder sein Einkommen aus den einzelnen von ihm selbst anzugebenden Steuerquellen einbekennen muß, und daß dann ein gleicher procentualer Steuerfuß auf dies ganze Einkommen gelegt wird, sodaß er sein Einkommen durch die steigende oder fallende Angabe selbst besteuert. Dafür hat England die Einkommensbesteuerung bei der indirecten Steuer ganz beseitigt, als einziges Beispiel in Europa, indem es alle Qualitätssteuerfuße in dem System der Consumtionssteuer (Excise) aufgehoben und durch Quantitätssteuerfuße seines einfachen Zollsystems ersetzt hat. Diesem System mangelt, wie schon früher gesagt, das Eine, daß ihm die feste Messung durch den Kataster fehlt, weshalb Englands Income tax zwar mit Recht als der große Anstoß für die Einkommensbesteuerung neben den directen Steuern, aber keineswegs als das Muster derselben, ebenso wenig als das der directen Steuer gelten kann. Englands Income tax hat die Nothwendigkeit der selbständigen Besteuerung des freien Einkommens zum Bewußtsein gebracht, ist aber nicht für die Einrichtung derselben zum Abschluß gekommen, und es wird jedem Sachkundigen klar sein, daß, sowie der feste Kataster in Grund- und Erwerbsteuer eingeführt wäre, Englands Income tax sofort nichts anderes sein würde, als das continentale directe Steuersystem mit dem Repartitionssteuerfuße Frankreichs, aber angewendet auf alle directe Steuern. Das nun genügt darum nicht, weil eben das Gesammteinkommen nicht blos die Addition des Einkommens aus den einzelnen Quellen ist, und daher sich auch bei der Income tax der eigentlichen Einkommensteuer noch immer entzieht, während seine Luxussteuer in den Assessed taxes höchst unvollkommen und rein historisch entwickelt ist.

Frankreichs System dagegen beruht auf dem Repartitionssteuerfuß für die directen, und dem Qualitätssteuerfuß für die indirecten Steuern; bei den letztern ist namentlich die Contribution

mobilière die rücksichtsloseste, aber keineswegs rationell durchgebildete Qualitätsbesteuerung, die vielleicht den Anstoß zur Klassen- und Einkommensteuer gegeben hat, während dem Unterschied des Droit fixe und Droit proportionnel, den wir in so manchen einzelnen Steuern treffen, offenbar das Gefühl der Nothwendigkeit einer Einkommensbesteuerung zum Grunde liegt. Allein die letztere ist ohne eine Betheiligung der Selbstbesteuerung nicht möglich; Frankreichs Bureaukratie schloß aber dieselbe definitiv aus, und dadurch ist aus jenem schönen Anfang nichts als eine rein amtliche Katastralbesteuerung bei den directen und zum Theil selbst bei den indirecten Steuern geworden. Aehnlich liegt in der Contribution personnelle die Steuer der Klassensteuer; allein sie ist das Unfertigste, was je als Einkommensteuer hat aufgestellt werden können. Frankreich ist daher von allen Staaten auf diesem Gebiete am weitesten zurück; es hat eigentlich gar keine Besteuerung des freien Einkommens.

Von großem Interesse ist daneben das System Oesterreichs. Dasselbe hat das französische Element der Repartition in seinen Abfindungen für gewisse indirecte Steuern, den Qualitätssteuerfuß in Getränksteuer, Zoll- und Tabacksmonopol, den Katastralsteuerfuß für Güter- und Werthkapital in der Grund-, Häuser- und Rentensteuer, aber endlich den Einkommensteuerfuß in seine Gewerbesteuer durch das Einkommensteuergesetz von 1849 eingeführt. Dadurch ist in das Steuersystem Oesterreichs ein tiefer Widerspruch gekommen zwischen den beiden großen Elementen der directen Steuer, aus denen zunächst das neue Gesetz von 1869 über die Grundsteuer hervorgegangen ist, das aber noch jeder Verwirklichung entbehrt. Die eigentliche Einkommensteuer, als die Besteuerung des von uns bezeichneten freien Einkommens, sollte durch die Vorlage von 1870 erzielt werden. Sie ist zurückgenommen. Eine neue Reform der directen Steuern liegt zwar vor, ist aber noch nicht zur Verhandlung gelangt.

Offenbar hat nun Preußen einen neuen, im höchsten Grade beachtenswerthen Weg betreten. Es ist nämlich der einzige Staat, der neben der von allen übrigen Staaten angenommenen Einkommensbesteuerung und ihrer mehr oder weniger glücklichen Durchführung bei allen directen und indirecten Steuern eine selbständige Einkommensteuer aufstellt. Es hat zuerst den Repar-

titionssteuerfuß bei der Grundsteuer bei sich eingeführt; es hat für die indirecte Steuer den Qualitätssteuerfuß namentlich bei der Getränke- und Wohnungssteuer angenommen; aber die Klassensteuer als Erhebungsform für die eigentliche Verzehrungssteuer hat die Idee der selbständigen Einkommensteuer oder der Einkommenklassensteuer erzeugt, welche dazu bestimmt ist, das freie Einkommen, das durch die beiden obigen Steuern nicht getroffen ist, einer eigenen Steuer zu unterwerfen. Das System derselben ist einfach. Die Steuereinheit ist nicht wie in der englischen Income tax eine Geldeinheit, und der Steuerfuß daher auch nicht ein Procentsatz von dieser Einheit (Pfund und Schilling), sondern die Einheit ist die Klasse, und der Steuerfuß, für jede Klasse bestimmt, ein Klassensteuerfuß, wie bei der Erwerbsteuer. Ein klareres System gibt es nicht; jede Grundform der Steuer hat ihre Messung, ihre Einheit, ihren Steuerfuß, ihre Steuerquelle; die Fähigkeit der Einkommensteuer, dem wirklichen Einkommen zu folgen, liegt dabei in der Möglichkeit, den Einzelnen in die höhere Klasse einzuschätzen, und allen Forderungen der Einkommensbesteuerung scheint damit Genüge gethan.

Dennoch steht auch hier Preußen noch in der Mitte des Weges. Die Entwickelung seiner Einkommensteuer ist mehr eine historische als eine principielle. Ihr ist die Einkommensbesteuerung bei den Erwerbsteuern nicht gehörig vorausgegangen, und es macht vielfach den Eindruck, als hätte sie gerade diese wesentlich ersetzen sollen. Die Verzehrungsklassensteuer, deren Gedanken und Ausführung wir Preußen verdanken, ist noch immer nicht vollständig als eine Einkommensbesteuerung blos für die Verzehrung erkannt; sie erscheint als eine Unterart der Einkommensteuer. Vor allem aber fehlt der Einkommensteuer Preußens das große Princip der Selbstbesteuerung. Das nun wäre gerade hier um so wichtiger, als wie gesagt die Einkommensteuer wesentlich die Entwickelung der Erwerbsteuer zum Inhalt hat. Wenn Preußen den Gedanken des Einbekenntnisses und der Steuerausschüsse für seine Einkommensteuer aus England aufnimmt, die Entwickelung der Erwerbsteuer aus Oesterreich, und dabei seine mustergültige Verwaltung festhält, dann wird es praktisch zeigen, was wir theoretisch zu formuliren versucht haben, die hohe finan-

zielle und zugleich die sociale Bedeutung der eigentlichen Einkommensteuer.

Die positiven Gesetzgebungen über dieses Gebiet sind nun deshalb sehr schwer im einzelnen darzustellen, weil mit Ausnahme der preußischen Einkommensteuer gar kein selbständiges Gesetz über die reine Einkommensteuer besteht, obwol namentlich Sachsen und Baiern nach dem österreichisch-englischen Muster bereits sehr wichtige Bestimmungen getroffen haben. Um zu einem Resultat zu gelangen, müßte man eigentlich jedes Gesetz stückweise erklären und kritisiren, um namentlich die in den sogenannten Einkommensteuergesetzen enthaltene Besteuerung des Erwerbes, der Consumtion und der Rente stellenweise nachzuweisen. Wir lassen daher ein paar Bemerkungen folgen.

Englands Income tax ist das Muster eines großen Theils der Einkommensteuern gewesen, wird aber sehr falsch beurtheilt. Sie wird zuerst als Erhöhung der directen Steuern eingeführt (1798), dann erst (1799) eine directe Einkommensteuer von 10 Proc. aufgelegt (die alte Land tax). Jeder sollte sein Einkommen nach den einzelnen Quellen selbst bezeichnen; Einkommen unter 60 Pfd. St. war frei; geringerer Steuerfuß für Einkommen unter 200 Pfd. St. Dauer: Kriegszeit. Aufgehoben 1816; wieder eingeführt 1842, im wesentlichen nach den Grundsätzen des Gesetzes von 1806. Das Princip des neuen Gesetzes ist, die verschiedenen Quellen des Einkommens selbständig aufführen zu lassen und einige dieser Quellen mit einem besondern Steuerfuße zu belegen. Dadurch geschah, was den Charakter der britischen Income tax bildet. Sie ist die erste Einkommensteuergesetzgebung, welche, statt eine reine Einkommensteuer zu geben, vielmehr dazu bestimmt war, neben der Einkommensteuer auch die Mängel der bisherigen Grund- und Gewerbesteuer zu ersetzen. Das ist ihr wesentlicher Mangel, indem sie denselben Steuerfuß für den Gewerbeverdienst und für die Kapitalrenten setzt, während sie für die Pächter wieder einen andern Steuerfuß hat. Ihre Klassen sind nämlich: 1) Ertrag des Grundbesitzes; Steuerfuß wechselnd, gegen 7 Pence per Pfd. St. = 2,91 Proc.; 2) Pachtzins, wobei das Pachtgewerbe Object, die Pachtsumme Einheit, und eine Menge Befreiungen; Steuerfuß 3½ Pence per Pfd. St.; 3) Gewerbegewinn, wobei wieder zwei Steuerfuße mit 11½ und 16 Pence per Pfd. St., also nichts anderes als die roh klassificirte Gewerbesteuer des übrigen Europa; 4) Beamtengehalte, nichts als die Besoldungssteuer (7 Pence per Pfd., 2,91 Proc., ebenso verkehrt wie jede solche Besoldungssteuer, da sie auf dem Roheinkommen ruht); 5) Renten aus der Staatskasse, derselbe Steuerfuß. Ursprünglich von Peel und für drei Jahre; dann beständig verlängert; 1853 auf sieben Jahre und Ausdehnung auf Irland. Wir besitzen jedoch in den Werken von Vocke und Gneist so gründliche Darstellungen der

Geschichte der Income tax, daß wir nicht weiter in das Einzelne eingehen dürfen und daß sich auch unsere frühern Auffassungen wesentlich modificirt haben. Es ist aber klar, daß die Income tax durchaus nichts anderes ist als ein System der englischen directen Steuer mit einem systematisch ausgearbeiteten Einkommensteuerfuß. Das, was wir die eigentliche Einkommensteuer nennen, ist gar nicht darin vorhanden, und die ganze Gesetzgebung ist für die theoretische Bedeutung im Grunde nur dadurch unklar geworden, daß man übersehen hat, wie ein Theil der alten directen Steuern noch neben der neuen directen Besteuerung der Income tax fortbesteht, wie die Land tax, die Licenses und die Legacy duties. Das ist der Grund, weshalb auch wir die Income tax nicht richtig beurtheilt haben, und weshalb selbst Bocke in seiner Darstellung, welche die Income tax als „reine Einkommensteuer" behandelt, was sie gar nicht ist, leicht eine schiefe Auffassung hervorbringt. Aehnlich ist es der österreichischen Einkommensteuer gegangen.

Das österreichische Einkommensteuergesetz vom 29. October 1849 (ausgedehnt auf Ungarn 25. April 1850) zerfällt in drei große Gruppen oder Klassen, die gleichfalls gar keine eigentliche Einkommensteuer enthalten. Die erste Klasse ist die Besteuerung der Gewerbe mit dem Einkommensteuerfuß auf Grundlage der Selbstschätzung, wie die englische Schedula C., jedoch hat man nach französischem Muster wieder den alten Erwerbsteuerfuß von 1812 als Analogon des Droit fixe beibehalten, mit der Bestimmung, daß der Erwerbsteuerfuß nie weniger als dieser alte mit $1/3$ Erhöhung betragen dürfe; dem entsprechend ist auch der Grundsteuerfuß gleichzeitig um $1/3$ erhöht worden. Steuerfuß ist 5 Proc. des unbesteuerten Reinertrags. Die zweite Klasse ist die Gehaltsteuer und die Steuer auf geistigen Erwerb mit steigendem Steuerfuß; Steuereinheit eine Decimalstelle des (Brutto-) Einkommens; Steuerfuß von 600—1000 Fl. 1 Proc., von je tausend mehr 1 Proc. mehr, bei 10000 10 Proc. Die dritte Klasse ist die Rentenbesteuerung (s. oben). Auch hier ist also von einer Besteuerung des reinen Einkommens als Ganzem gar keine Rede, was am deutlichsten daraus hervorgeht, daß das Einkommen der verschiedenen Quellen nicht zusammengerechnet worden, sondern jedes für sich besteuert ward. Es ist also auch diese Steuer einfach eine neue Besteuerungsform der directen Steuer mit dem Einkommensteuerfuße, jedoch mit Ausnahme der Grundsteuer, die den Rentensteuerfuß vorderhand noch beibehält, bis das Gesetz vom 24. Mai 1869 durchgeführt sein wird.

Was Preußen betrifft, so hatte es bis 1848 gar keine Einkommensteuer, und Finanzlehrer ersten Ranges, wie Hoffmann, erklärten sich direct gegen dieselbe. Natürlich kann man mit Rau (§. 400) die Klassensteuer nicht für eine Einkommensteuer halten; nur daß sie zur Einführung der Einkommensteuer Anlaß und Form

gab. Schon 1847 Antrag der Regierung auf Aufhebung der Schlacht- und Mahlsteuer in den Städten und Ausdehnung der Klassensteuer über alle Staatsangehörigen. Grund, daß die Schlacht- und Mahlsteuer die gleiche Steuer auf alle Bewohner der Städte werfe, während die Klassensteuer auf dem Lande die Verschiedenheit des Einkommens für ihre vier Klassen festhalte. Wiederaufnahme der Frage im Jahre 1848. Erste Untersuchung: ob überhaupt in den Städten die Verzehrungssteuer anders als durch die Thorsteuer erhoben werden könne. Ergebniß: daß dies bei der Beweglichkeit der Bevölkerung ohne Thorsteuer, also durch Einführung einer Klassensteuer wie auf dem Lande nicht thunlich sei. Zweite Untersuchung: da die Schlacht- und Mahlsteuer aber reine Verzehrungssteuer, die Klassensteuer dagegen eine indirecte Einkommensteuer sei, in welcher Weise diese Einkommensteuer auch auf die Städte auszudehnen sei? Auf dieser Frage ging nach langem Kampf die sogenannte klassificirte Einkommensteuer hervor. Entwurf vom 9. Juli 1849; zweiter Entwurf vom 2. Januar 1851: Beibehaltung der Schlacht- und Mahlsteuer; Abänderung der Klassensteuer; neue klassificirte Einkommensteuer; als Gesetz erlassen 1. Mai 1851. Grundsatz: Besteuerung des Einkommens, und zwar niedrigstes Steuerobject 1000 Thlr. Roheinkommen jährlich; alles geringere Einkommen war theils durch die alte Klassensteuer, theils durch die Schlacht- und Mahlsteuer als ausreichend besteuert angesehen. Steuereinheit: 100 vom Steuerobject: gesetzlich höchster Fuß 3 Proc., niedrigster Betrag $2^1/_2$ Thlr., höchster Betrag 600 Thlr. monatlich. Das Steuerobject ist hier das Einkommen aller Art, ohne irgendeine Ausnahme, also auch die Rente. Vgl. namentlich Bornemann, „Die Einkommensteuerfrage", 1850 (vortrefflich); die einzelnen Klassen und Verordnungen bei Reden, „Preußischer Staatshaushalt", S. 266 fg.; Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, §. 529 (sehr kurz); Senting, „Das Gesetz, betreffend die Einführung einer Klassensteuer", 1857, 3. Aufl.; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 263, der den Schwerpunkt auf die Klassen, statt auf das Verhältniß zu dem übrigen Steuersystem legt. Ganz recht hatte dabei Nasse in seiner schönen, freilich nur auf Preußen berechneten Arbeit, „Bemerkungen über das preußische Steuersystem", 1861, man solle das Erwerbsteuersystem mehr ausbilden, und ganz unrecht hat Held, das nicht zu verstehen, S. 304. Die Behandlung der historischen Entwickelung der Einkommenklassensteuer zum Theil aus der Klassensteuer bei Held ist entschieden der beste Theil der geistvollen Arbeit; es bleibt uns aber unklar, wie man erstens in der Klassensteuer eine Art der eigentlichen Einkommensteuer hat erkennen und vor allem wie man sich so ernsthaft mit der Vorstellung von einer einzigen Einkommensteuer an der Stelle der Ertrags- und Erwerbsteuer hat beschäftigen können. Das ist wol nur durch zwei Dinge möglich. Erstlich dadurch, daß

die Ertrags- und Erwerbssteuern in Preußen noch nicht gut organisirt sind, zweitens, daß man sich über die praktische Verwaltung der allgemeinen Einkommensteuer, die ja eben ohne die betreffenden Kataster dieselbe Gefahr der Unzuverlässigkeit läuft wie in England, nicht klar geworden ist. Ueber die übrigen deutschen Staaten verweisen wir auf Bocke, a. a. O., nur daß derselbe, freilich wie die Gesetze selbst, in den Fehler verfällt, die Rentensteuer als Einkommensteuer zu betrachten, was den Standpunkt unklar macht. Jedoch hat es wenig Werth, auf das Einzelne einzugehen, bevor man sich über das Princip einig ist.

Drittes Hauptstück.

Der Staatscredit.

Einleitung.

I. Begriff und Wesen.

Der Staatscredit ist seinem formalen Begriffe nach nichts anderes als der Credit überhaupt, insofern derselbe von der Staatswirthschaft benutzt wird. Der Credit überhaupt aber besteht in der Fähigkeit einer Wirthschaft, fremde Kapitalien für den eigenen Erwerb mit dem eigenen Kapital zu vereinigen, welche Fähigkeit wieder das objective Element der Zahlungsfähigkeit an Kapital und Zins (Gebrauchswerth des erstern) und das subjective Element des Glaubens an die Zahlungswilligkeit des Schuldners zur Grundlage hat. Es gibt in diesem allgemeinsten Begriffe des Credits gar nichts, wodurch sich der Staatscredit von dem Privatcredit unterschiede. Und es folgt daraus zuerst, daß die allgemeinen wirthschaftlichen Gesetze des Credits für beide Arten des Credits vollkommen gleiche Geltung haben.

Wenn daher der Staatscredit einen besondern Inhalt empfangen soll, so muß der letztere nicht auf diesem Wesen des Credits, sondern auf dem Verhältnisse desselben zur Staatswirthschaft beruhen.

Das nun ist in der That der Fall und in Verbindung mit der gesammten Finanzlehre nicht schwer zu bestimmen.

Die Finanzen haben die Aufgabe, die Kosten der Verwaltung zu decken. Die Anforderungen der Verwaltung aber sind ihrer Natur nach nicht an die Termine und die Summen gebunden. Es treten daher in jeder Verwaltung Verhältnisse ein, in welchen die Einnahmen der Finanzen die Ausgaben der Verwaltung nicht decken. Ist das der Fall, so muß die Staatswirthschaft die erforderliche Summe durch Credit aufbringen. Jeder Staatscredit beruht daher auf der Staatsverwaltung. Da aber andererseits der Staat nicht selbst erwirbt, sondern seine Einnahmen aus dem Einkommen der Einzelwirthschaft als Steuern erhebt, so beruht andererseits die Deckung des Credits auf der Quelle der Steuereinnahmen, der Volkswirthschaft. Aller Staatscredit enthält daher ein Verhältniß der Staatsverwaltung zur Volkswirthschaft; und mit Recht hat man deshalb auch den Staatscredit als die höchste Form des Creditwesens bezeichnet.

Zunächst allerdings ergibt sich daraus, daß es falsch ist, den Staatscredit und seine Benutzung in der Finanzwirthschaft der Staaten als ein außerordentliches Element anzusehen, das besonderer Veranlassung bedürfe, um ins Leben zu treten. Diese Auffassung ist nicht richtig. Sie beruht einerseits auf einer ungenauen Vorstellung von dem Wesen der Finanzwirthschaft überhaupt, andererseits auf einer leicht erklärlichen Abneigung gegen die Staatsschulden als solche. Der Staatscredit und seine Benutzung müssen vielmehr als ein regelmäßiger, organischer Theil der Staatswirthschaft betrachtet und demgemäß behandelt werden. Der Grund der ersten Meinung kann nur in der historischen Entwickelung des Staatsschuldenwesens und den mit ihm entstandenen Auffassungen und Eindrücken gesucht werden. Sie sind unmöglich, sowie man den Staatscredit in seiner organischen Verbindung mit der Staatsverwaltung betrachtet.

Allerdings aber gehen gerade daraus die beiden allgemeinen Elemente des ganzen Staatscredits hervor, zuerst die vormals formale, dann aber auch das ganze Staatscreditwesen beherrschende Unterscheidung des Finanzcredits und des Staatsschuldenwesens, und zweitens die Grundzüge der Geschichte des Staatscredits und seiner theoretischen Behandlung.

II. Der Unterschied des Finanzcredits und des Staatsschuldenwesens.

Es liegt theils in der historischen Entwickelung des Staatscredits, theils in dem bei weitem überwiegenden Gewichte des Schuldenwesens, theils aber auch darin, daß der Finanzcredit so leicht und regelmäßig in das Schuldenwesen übergeht, daß man bisher die ganze Lehre vom Staatscredit ausschließlich als die Lehre von den Staatsschulden behandelt hat. Je weiter wir aber in der Beachtung der letztern gelangen, um so mehr zeigt es sich, daß das falsch ist. In der That sind beide Arten des Staatscredits in jeder Beziehung so wesentlich verschieden, daß eine ausreichende Lehre von den letztern nur aus dieser Unterscheidung hervorgehen kann.

Gemeinsam ist beiden nur, daß sie auf den Bedürfnissen der Verwaltung beruhen.

Der Finanzcredit jedoch ist derjenige Credit, der, an sich gleichgültig gegen die Bedürfnisse der übrigen Theile der Verwaltung, aus denjenigen der eigentlichen Staatswirthschaft hervorgeht. Er ist stets nur ein Credit, der zum Zwecke einer fälligen Zahlung eröffnet wird, also dasjenige, was wir den Zahlungscredit des Staats nennen. Die Staatsschuld dagegen ist ein Credit, der für eine Verwaltungsaufgabe des Staats benutzt wird und der daher seinem Wesen nach ein Unternehmungscredit ist. Der erstere hat daher seinen Grund in den Einnahmen des Staats, der zweite in den Ausgaben. Der erste hat seine Deckung in den Einnahmequellen der Finanzen, der zweite in denen der Volkswirthschaft. Der erste wird basirt auf einer richtigen Rechnung des Staatshaushalts, der zweite auf einer richtigen Berechnung der Bedürfnisse und des Fortschrittes des Volksvermögens. Der erste wird beherrscht durch die Ziffern der Buchführung in Einnahme und Ausgabe, der zweite durch die Gesetze der Entwickelung des Volkswohlstandes. Der erste soll daher soviel als möglich vermieden werden, und je geringer er ist, desto besser ist es; der zweite ist bei entwickelten Staaten ein organisch nothwendiger Theil jedes Staatshaushalts, und es kann gänzlich falsch sein, ihn nicht zu benutzen. Es ist daher durchaus unrichtig, den Staatscredit ohne die strenge Scheidung beider Elemente zu behandeln.

Denn aus diesem ihrem Wesen geht auch die durchgreifende Verschiedenheit sowol in ihrem Recht als in ihrer Verwaltung hervor.

Während nämlich der Finanzcredit eine Maßregel der Finanzverwaltung ist und durch die Verordnungsgewalt der letztern geschaffen, geordnet und getilgt wird, ist die Staatsschuld, indem sie eine dauernde Last auferlegt, stets Gegenstand der Gesetzgebung. Denn der Finanzcredit bewegt sich stets innerhalb der Summe, welche das Wirthschaftsgesetz des Staats, das Budget, in Einnahme und Ausgabe aufgestellt hat, und bestimmt nur die zweckmäßige gegenseitige Ordnung derselben, während die Staatsschuld eine selbständige Quelle von Einnahmen schafft und dieselbe regelmäßig mit der bestimmten Verwaltungsaufgabe verbindet, für welche sie bestimmt ist. Im Finanzcredit ist daher die Finanzverwaltung der gesetzgebenden Gewalt unverantwortlich, in der Staatsschuld dagegen ist sie von ihr abhängig. Dort besteht auch für Dritte zu Recht, was sie thut; hier geht ihr Recht nicht weiter als das der Vollziehenden Gewalt für ein Gesetz, und was sie thut, begründet nur so weit eine bürgerlich rechtliche Verpflichtung für den Staat, als sie ihre Gewalt nicht überschreitet. Es kann daher auch von dieser Seite keine Frage sein, daß beide als durchaus verschiedene Theile des Staatscredits anerkannt werden müssen.

Aus demselben Grunde ist auch ihre Verwaltung eine verschiedene. Der Schwerpunkt der Verwaltung des Finanzcredits liegt in Herstellung der Zahlungsmittel für eine durch die Einnahme gedeckte Zahlung, und wird daher durch die Staatsrechnung ausgetragen; der Schwerpunkt der Verwaltung der Staatsschulden dagegen liegt in der Aufbringung, Verzinsung und Rückzahlung des Kapitals, während die Verwendung desselben die Finanzverwaltung nichts angeht. Denn bei dem ersten läuft die Verwendung des benutzten Credits ab innerhalb der Buchführung, bei dem letztern dagegen in der Staatsverwaltung. Die Finanzwissenschaft hat daher bei dem erstern seinen ganzen Betrag bis zu seiner völligen Abzahlung genau zu verfolgen, bei dem zweiten jedoch hört die Aufgabe der Finanzverwaltung auf, sowie die betreffende Summe aufgebracht und den Verwaltungsgebieten übergeben ist. Es ist daher auch hier nicht möglich, beide Grund-

formen des Staatscredits als Eins zu behandeln. Einmal geschieden, ist das Verschmelzen des Finanz- und Staatscredits nicht mehr denkbar.

Allerdings aber stehen sie in innigem Zusammenhange. Nicht blos äußerlich, indem am Ende beide in der Staatsrechnung durch die Finanzen verrechnet werden müssen, sondern zugleich innerlich. Der Finanzcredit hat nämlich aus Gründen, die sich ergeben werden, beständige Neigung, in das Staatsschuldenwesen durch die Consolidirung überzugehen. Ja, der Finanzcredit ist meist nur zum kleinsten Theile ein bloßer Zahlungscredit. Daher denn mit der Entwickelung der Staatswirthschaft die gleichzeitige Ausbildung des Grundsatzes, daß auch der Finanzcredit dem gesetzlichen statt dem Verordnungsrechte unterliegen soll, was sich durch die Aufnahme desselben in das Staatswirthschaftsgesetz und die Unterstellung unter die Staatscontrole verwirklicht. Die strenge Unterscheidung beider kann daher nie zur völligen Scheidung derselben führen. Im Gegentheile zeigt es sich, daß sie auch historisch aus derselben Quelle entsprungen sind. Und wir können schon hier sagen, daß erst in unserer Zeit das klare Bewußtsein über die Natur und das Recht beider gewonnen und damit eine neue Epoche in der Geschichte des Staatscredits begonnen ist.

Wir versuchen daher, von diesem Standpunkte aus die Elemente seiner Geschichte zu charakterisiren.

Wir müssen schon hier darauf hinweisen, daß die obige Unterscheidung in der bisherigen Behandlung des Staatscredits fehlt, auch in unserer ersten Auflage. Der Finanzcredit wird zwar seinem Inhalte, nicht aber seinem Princip nach behandelt. Die ganze Darstellung des Staatscredits erschöpft sich in der Behandlung des Staatsschuldenwesens, und man ist nur zu sehr gewöhnt, alle Gesichtspunkte, die für das Staatsschuldenwesen gelten und die man genau untersucht hat, auch ohne Unterscheidung für den Finanzcredit gelten zu lassen, den man nicht untersucht hat. Wir müssen daher schon hier auf das zweite Kapitel verweisen, wo sich die Beachtung der Literatur findet, die auf den erstern Bezug hat, um der Verwechselung beider schon im Beginne zu begegnen.

III. Elemente der Geschichte des Staatscredits.

Will man für die Geschichte des Staatscredits nicht wie gewöhnlich einfach bei der historisch-statistischen Entwickelung der

Summen der Staatsschulden stehen bleiben, was in der That von weit geringerm Interesse ist als man anzunehmen pflegt, so wird man im großen und ganzen folgende Gesichtspunkte aufstellen müssen.

Der Staatscredit beginnt als persönlicher Credit des Landesherrn, entwickelt dann sein zweites Stadium, indem die Landesschulden hinzukommen, und wird dann zum eigentlichen Staatscredit, in welchem anfangs Finanzcredit und Staatsschulden mit dem persönlichen Credit des Landesherrn verschmelzen, bis zuerst die beiden ersten sich formell scheiden und dann mit dem 19. Jahrhundert der verfassungsmäßige Staatscredit mit seinem Recht entsteht. Die einzelnen Stadien dieser Entwickelung sind folgende.

Erste Gestalt. Das landesherrliche Schuldenwesen.

Die erste und einfachste Form des Staatscredits ist diejenige, welche wir das landesherrliche Schuldenwesen nennen möchten. Sie beruht auf einem ganz bestimmten einzelnen Geldbedarf des Staatsoberhauptes und wird von diesem wie jede andere Privatschuld contrahirt. Die Form der Contrahirung ist ein mehr oder weniger einfacher Schuldschein. Demgemäß ist auch in diesen Fällen der Gläubiger regelmäßig ein Einzelner, der ein Kapital gegen die Verschreibung des Staatsoberhaupts vorstreckt. Dieser Gestalt der Schuld entspricht auch der Termin derselben; er ist ein bestimmter und kurzer; die Obligation enthält den Zeitpunkt der Fälligkeit, und über die unmittelbare Zahlungspflicht besteht daher kein Zweifel. Die Schuld selbst hat dabei wenigstens äußerlich und rechtlich noch gar nicht den Charakter einer Staatsschuld, sondern sie erscheint als Privatschuld des Landesherrn, ganz abgesehen davon, in welcher Weise ihr Betrag von demselben verwendet sein mag. Die Schwierigkeiten der Rückzahlung ändern dieses Verhältniß nicht; nur in einem Falle tritt der staatliche Charakter deutlich hervor; das ist da, wo solche Schulden, zu Kriegszwecken aufgenommen oder beim Frieden contrahirt, eine andere Deckung als die persönliche Bürgschaft des Landesfürsten fordern. Diese wird dann durch Verpfändung gegeben, und zwar entweder durch Faustpfand mittels Uebergabe eines Landgebiets, oder durch Verpfändung einer bestimmten Einnahme des Landesherrn. Dabei wird dann auch oft diese Einnahme als Mittel der Verzinsung und der regelmäßigen Tilgung bezeichnet, und dadurch

entstehen neue Verhältnisse, indem die Gläubiger das Recht erhalten, die betreffenden Einnahmen selbst zu erheben, während später diese Erhebung der Einnahme, namentlich durch Pacht, wieder der Grund ward, durch Anticipirung der Pachtsumme eine Anleihe bei den Pächtern zu machen. Natürlich fiel dadurch die Controle über das Verhältniß der Zahlung und Deckung der Schuld, die in der Steuererhebung bestand, hinweg und in der That fehlte dieser Controle der rechtliche Titel, indem der Landesherr theils mit seinen Domänen Sicherheit gab, theils die Einkünfte aus den Regalien und Steuern als sein Privateigenthum ansah. Dieses System der unmittelbaren Verschmelzung des Staatsschulden- und des Staatssteuerwesens wirkte daher in hohem Maße verderblich sowol auf den Staatscredit selbst, als auf die Lage und Rechte der Steuerpflichtigen. Denn indem die Erhebung der Steuern dabei wesentlich nur noch als Mittel der Deckung des Staatscredits benutzt ward, entzog sie dem Staatsoberhaupt die regelmäßige Einnahme und zwang dasselbe, deshalb immer neue Schulden zu machen, deren Deckung natürlich immer unwahrscheinlicher und deren Nominalbetrag im Verhältniß zum wirklichen Betrag des Darlehns immer größer wurde. Auf diese Weise haben die Schulden den Credit und Wohlstand mancher Fürsten vernichtet, bis dieses System einem bessern Platz machte.

Von einem Unterschiede zwischen Finanzcredit und Staatsschulden konnte dabei natürlich keine Rede sein. Nur das hatte diese Zeit mit der folgenden gemein, daß sie ihre Schulden ebenso wenig zahlte als die spätere, und daß die Ursache der Schulden fast ausschließlich in den Kriegen lag. Beides erhielt sich in der folgenden Periode.

Zweite Gestalt. Das Landesschuldenwesen.

Während auf die obige Weise das Königthum, noch nicht hinreichend mit der Gesammtheit der Lebensverhältnisse seiner Reiche verschmolzen, ein Schuldensystem für sich ausbildete, trat an vielen Orten eine zweite Gestalt des öffentlichen Schuldenwesens ins Leben, die auf der Natur der ständischen Steuerpflicht beruhte und die ebendeshalb erst später sich entwickelte. Wir nennen sie die ständische Form des öffentlichen Credits.

Das ständische Steuersystem verpflichtete nämlich die Stände der einzelnen Länder, die ein Reich bildeten, sich selbst zu be-

steuern und dem Landesherrn die durch ihre eigenen Organe erhobene Steuer abzuliefern. Die Bewilligung einer solchen Summe, die die Stelle der Steuern vertrat, enthielt für jedes Ständemitglied die Pflicht, seinen Antheil zu zahlen. Sehr oft nun waren dieselben zu einer solchen Zahlung nicht im Stande. Dadurch wurden die Stände als Körperschaft gezwungen, die betreffende Summe durch eine Anleihe aufzubringen, die dann natürlich auf die Gesammtheit der Stände fundirt ward. So entstanden die ständischen Schulden, die stets zugleich Landesschulden sind, weil die Stände eben ihr Land repräsentirten.

Es lag nun in der Natur dieser Art von Schulden, daß sie sich gleich bei ihrem Entstehen nicht so sehr nach den Aufgaben und Bedürfnissen des Staatsoberhauptes, sondern vielmehr nach der Zahlungspflicht der einzelnen Ständeglieder, die sich aus der bewilligten Gesammtsumme ergab, richten mußten, und daß sie daher, auf diese angewiesen, in ihrer Deckung, Verzinsung und Rückzahlung gleich anfangs den Charakter einer Privatschuld mit dem einer öffentlichen Schuld verbanden. Diese Verbindung bestand wesentlich darin, daß eine regelmäßige Abzahlung der Schuld durch die einlaufenden Steuern festgestellt und daß ebendaher auch die Schuldsumme selbst nach der Höhe ebendieser Steuerbewilligung bemessen wurde. Indem so ein festes Verhältniß zwischen Schuld, Verzinsung und Deckung zu Grunde gelegt ward, entstand hier zuerst eine selbständige Verwaltung der öffentlichen Schulden, die in mancher Beziehung der eigentlichen Staatsschuldenverwaltung zum Muster und zur Grundlage gedient hat, um so mehr, als die letztere fast allenthalben die ständischen Schulden später in sich aufnahm und sich deshalb an die Principien der alten Landesschulden anschließen mußte.

Indessen ist es klar, daß diese Form der öffentlichen Schuld, obwol sie jünger ist als die erste, diese keineswegs ausschloß. Vielmehr liefen beide in den meisten Ländern schon damals nebeneinander, ja sehr oft verweigerten die Stände geradezu dem Landesherrn, durch eine Steuerbewilligung seine Schulden zu zahlen, sodaß er dieselben auf seine Domänen aufnehmen mußte. Doch wird die Widerstandskraft der Landschaften von Generation zu Generation auch in dieser Beziehung beständig schwächer, während andererseits allmählich die Verwaltung auch innerhalb der Land-

schaften entsteht und eigene, eigentliche Landesschulden erzeugt. Damit beginnt das Verhältniß, das bis zur Gegenwart sich erhält und sich immer weiter ausbildet, das Schuldenwesen der Selbstverwaltungskörper, das Correlat des Staatsschuldenwesens. Seit dieser Epoche haben diese Selbstverwaltungskörper als Finanzkörper, die Länder oder Provinzen, die Gemeinden, die Körperschaften, ihr eigenes Schuldenwesen mit eigener Verwaltung, jedoch in der Weise, daß sie nicht wie früher in dieser ihrer Verwaltung unabhängig sind, sondern unter der Oberaufsicht der Regierung stehen. In diesem Sinne kann man den öffentlichen Credit auch jetzt noch vom Staatscredit unterscheiden; jedoch beruht dieser Unterschied jetzt nur noch auf dem Subject der Schuld, wie bei den Steuern und ihrer Verwaltung bereits gezeigt worden ist.

Es ist ferner kein Zweifel, daß in diesem Creditwesen die beiden Elemente desselben, der Finanzcredit und das Schuldenwesen, ebenso nebeneinander vorkommen mit allen ihren Grundsätzen und Verwaltungsformen wie im Staatscredit; jedoch haben die Selbstverwaltungskörper ohne Ausnahme den Finanzcredit nur sehr wenig entwickelt, sodaß fast nur die Principien und Regeln des Schuldenwesens auf sie angewendet werden können, dies aber in dem Grade, daß die letztern für sie keiner besondern Darstellung bedürfen und sie auch nirgends gefunden haben. Schon mit dem 18. Jahrhundert nimmt der eigentliche Staatscredit alle untergeordneten Formen in sich auf und wird zur fast alleinherrschenden Thatsache.

Dritte Gestalt. Die Entwickelung des Staatscredits. Der Charakter desselben im 18. und 19. Jahrhundert in England, Frankreich und Deutschland und Rußland.

Wenn man nun von Einzelheiten in dem Gebiete des Staatscredits absieht, so ist es kein Zweifel, daß mit dem 17. Jahrhundert derselbe zuerst mit der sich entwickelnden Verwaltung beginnt und seine höhere Form mit der Ausbildung der Verfassungen im 19. Jahrhundert empfängt.

Seitdem nämlich das Königthum mit dem 17. Jahrhundert die Landstände beseitigt hat und die königlichen Verordnungen mit Ausnahme Englands in ganz Europa den Charakter und das Recht von Gesetzen empfangen, denen alle Theile des Reiches

gleichmäßig unterworfen sind, empfängt die Finanzverwaltung, wie wir gesehen, ihre neue Gestalt. Das einheitliche Steuerwesen tritt an die Stelle der alten Regalien und Steuerbewilligungen. Dem entsprechend vollzieht sich das Analogon dieser Erscheinung im Staatscredit — der Grundsatz, daß jede Schuld, die der Landesherr contrahirt, eine Staatsschuld ist, für deren Deckung nicht mehr der Landesherr persönlich, sondern das ganze Reich mit all seinen Steuern haftet. Dadurch steigt der Credit; die Summen, die ihm zufließen, wachsen und so entsteht die erste Staatsschuldenverwaltung als selbständiger Theil der Finanzverwaltung. Aber noch sind die Steuern keineswegs gehörig geordnet; das grundherrliche Gebührenwesen nimmt den größten Theil derselben für sich in Anspruch; ein förmliches Budget existirt nicht, und wo es existirt, wird es in seinen Fundamenten von den ewig erneuten Kriegen immer wieder umgestoßen. Die Verschwendung der Höfe kommt hinzu; der Mangel eines europäischen Geldverkehrs macht die Vertheilung der Schuldenlast über alle Kapitalbesitzer fast unthunlich, und so werden die Regierungen gezwungen, ihre Schulden auf Steueranticipationen zu basiren. Die Hauptgestalt des Schuldenwesens im 18. Jahrhundert ist daher die der schwebenden Schuld. Man kann unbedenklich sagen, daß das 18. Jahrhundert den Unterschied der schwebenden von der festen Staatsschuld und das Bewußtsein von der großen Gefahr der erstern eigentlich erst geboren hat. Damit arbeitete diese Zeit der unserigen vor; es ward immer klarer, daß diese schwebende Schuld auf ganz andern Principien beruhe als die feste und daher auch eine ganz andere Verwaltung fordert. In dieser Zeit scheiden sich nun die großen Culturvölker auch in Beziehung auf ihren Staatscredit in höchst beachtenswerther Weise, und hier zeigt es sich zuerst, wie innig dieses Creditverhältniß mit der ganzen Geschichte der Staaten zusammenhängt. Wir charakterisiren es, um die Basis für das 19. Jahrhundert zu gewinnen.

England ist auch hierin das Land der Verfassung. Es hält fest an dem Grundsatze, daß eine Schuld nur als Gesetz contrahirt werden kann, und so zweifelhaft sonst auch die Verantwortlichkeit der Minister sein mochte, hier war das Parlament unerbittlich. Daher bildet sich hier neben der Schuldenbewilligung zugleich das System der schwebenden Schuld als das erste

selbständig auftretende System des **Finanzcredits** gegenüber dem Staatsschuldenwesen aus, und zwar jedes mit seiner Verwaltung und mit seinem nicht genug hervorzuhebenden Unterschiede im Verhältniß zum Leben und zur Wirthschaft des Volkes. Der Finanzcredit mit seinen Exchequer Bills erscheint als Sache der Finanzverwaltung, für welche die Leiter derselben persönlich haften; aber die Staatsschuld, welche durch Gesetze contrahirt wird, erscheint schon damals dem Volke als eine Schuld **jedes Einzelnen**, die er sich durch seinen Vertreter selbst aufgelegt und die er zu zahlen verpflichtet ist wie jede andere Privatschuld. Diese specifisch englische Auffassung der Staatsschuld erzeugt dann die ebenso specifisch englische Erscheinung, der Contrahirung jeder Schuld eine **neue Steuer** gegenüberzustellen, um dieselbe zu verzinsen und zu amortisiren. Diese neue Steuer ist eben die Income tax, die vor allen Dingen ihrem Zwecke nach eine Staatsschuldensteuer ist und daher die Kriege mit Frankreich begleitet, wie sie den spätern auf jedem Punkte zur Seite steht. Die Income tax als Ganzes genommen, abgesehen von Object, Einheit, Steuerfuß und anderm, wird dadurch das eigentliche Gebiet der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung (Steuerbewilligung), und durch sie ist das Staatsschuldenwesen Englands zur ersten **verfassungsmäßigen Verwaltung des gesammten Staatscredits** geworden, die Europa kennt. Das Recht des englischen Parlaments gerade in Beziehung auf den Staatscredit war es, das dem Continent am meisten imponirte, während man die Verwaltungsgesetzgebung nur wenig beachtete. Und daher hat England im 19. Jahrhundert sein Staatscreditwesen so gut als gar nicht verändert, während in Frankreich und Deutschland ein tiefer Wechsel in demselben vor sich ging.

Für **Frankreich** muß nun, wie für Deutschland, das 18. Jahrhundert von dem 19. allerdings ganz wesentlich geschieden werden.

Frankreichs Staatscredit, bereits von Ludwig XIV. aufs tiefste erschüttert, ging im 18. Jahrhundert so gut als gänzlich zu Grunde. Die materielle Ursache lag allerdings in der schlechten Verwaltung, den Kriegen und der gesellschaftlichen Unfreiheit; die formelle aber bezeichnen wir am besten, indem wir sagen, daß das Staatsschuldenwesen ganz in dem Finanzcredit aufgegangen war.

Die schlechte Finanzverwaltung machte eine geordnete Staatsschuld unmöglich; das Deficit mußte daher durch die königlichen Kassenanweisungen gedeckt werden, und diese, zu den elendesten Cursen begeben, belasteten die Finanzen so sehr, daß der Ruin der Staatswirthschaft den Ruin des Königthums nach sich zog. Das Geheimniß der Schulden deckte die furchtbare Unwirthschaft zu; als das erstere durch Necker gehoben ward, ward die zweite der Hauptvorwurf gegen das auch wirthschaftlich unfähige Königthum. Der Bankrott der Finanzen trat gleichzeitig mit dem der ständischen Ordnung ein, und die Republick begann.

Das Princip des Staatscredits der Republik, nicht das am wenigsten wichtige jener wunderbaren Zeit, war nun, als sich nach dem Directorium die Verhältnisse consolidirt hatten, dasselbe, dem das Staatsschuldenwesen ganz Europas allmählich nachgefolgt ist, und das man mit allem Nachdruck betonen muß. Frankreich war das erste Land, das für sein neues Staatsschuldenwesen die systematische Betheiligung aller Kapitalien seiner Bürger, auch der kleinsten, organisirte. Dieser Organismus war das Große Staatsschuldenbuch, Le grand livre; die rechtliche Grundlage war die Befugniß jedes Einzelnen ohne Unterschied, sich durch Zahlung einer bestimmten Summe zum Gläubiger des Staats zu machen, die Form der Ausführung war die „Rente", das ist der dem jedesmaligen Curs nach effectuirte Kauf eines Zinses (Minimum: 5 Frs.), den der Staat dem in das Große Buch Eingetragenen schuldete. Die französische neue Staatsschuld war daher nicht blos eine nationale, sondern zugleich eine demokratische. Und mit diesem großen Princip hat Frankreich seinen Staatscredit wiedergewonnen und fest behauptet. Zugleich aber gewann Frankreich dadurch eine Schuldform, welche von höchster Wichtigkeit für seine Zukunft ward. Die Natur der „Inscriptionen" (s. später) schloß nämlich das fremde Kapital so gut als gänzlich vom französischen Staatsschuldenwesen aus; Frankreich war seine Schuld sich selbst schuldig und zahlte sich selbst seine Zinsen. Das ist es, was Frankreichs Staatsschuld so leicht gemacht hat, daß es seine Höhe später fast ohne Murren ertragen hat. So entstand hier ein mächtiges aber im Grunde localisirtes Staatsschuldenwesen, das unter Napoleon allerdings noch schwer an der Verschmelzung mit dem Finanzcredit leidet, aber seit der Restauration in das verfassungsmäßige

Recht übergeht, und somit den letztern zu einer selbständigen, höchst geschickt geleiteten und zum Theil höchst eigenthümlichen Entwickelung auf Grundlage der Stellung der Receveurs généraux bringt, die wir unten bezeichnen werden.

Wieder ganz anders ist der Verlauf der Dinge in Deutschland. Faßt man, wie wir es hier allein thun können, den Gang der Entwickelung im großen und ganzen auf, so scheiden sich drei sehr bestimmte Epochen, die sich ihrem Wesen nach in gleichartiger Weise in Oesterreich und Preußen fast gleichzeitig wiederholen, während die kleinen Staaten je wieder ihre eigene Geschichte haben.

Die erste Epoche können wir die des Staatsschatzes nennen. Sie geht von Preußen aus. Es ist die angestammte Sparsamkeit des fürstlichen Hauses, die den Staatsschatz bildet, und die angestammte Energie desselben, die ihn zu gebrauchen versteht. Bei allen Herrschern, namentlich aber bei Friedrich dem Großen, ist der Staatsschatz ein wesentlicher Factor der gesammten Stellung der jungen Monarchie, und von Preußen geht die Tradition aus, daß die Höhe des Staatsschatzes den Reichthum und die wirthschaftliche Kraft der Monarchie bedeute. Die andern Staaten folgen, wenigstens zum Theil; auch Oesterreichs Finanzen waren nie so geordnet als unter Maria Theresia. Der Staatscredit verschwindet fast gänzlich; die Staatsschuld ist eine Schwäche; der Frieden nach dem Siebenjährigen Kriege sammelt die Kräfte; eine definitive Ordnung scheint zu beginnen.

Da brechen die französischen Kriege aus, mit ihnen die zweite Epoche. Wir nennen sie die des Papiergeldes. Der Krieg selbst, der Verlust der Provinzen, die gänzliche Störung des Handels und der Industrie lassen theils keine regelmäßige Steuerzahlung zu, theils machen sie die Contrahirung der Staatsschulden unmöglich. Dennoch braucht man Geld. Die Kraft der schwebenden Schuld ist bald erschöpft, früher noch die der festen. Da bleibt denn nichts übrig, als zum Papiergelde zu greifen. Während Frankreich sich seiner Assignaten entledigt, beginnen Oesterreich und Preußen ihre Kriege mit Zetteln zu führen. Die Zettelschuld wird jetzt das charakteristische Element des deutschen Staatscredits. Die Geschichte derselben ist bekannt; nach dem Kriege beginnt die Consolidirung, und hier ist es, wo die specifische Natur der deutschen

Banken, namentlich der österreichischen, in den Vordergrund tritt. Von da an scheidet sich nun auch der Finanzcredit in immer bestimmterer Weise vom eigentlichen Staatsschuldenwesen, und zwar so, daß mit dem Entstehen der Verfassungen der erstere zur Sache der Finanzverwaltung, das letztere zur Sache der Volksvertretung wird. Das ist die dritte Epoche des deutschen Staatscredits.

Allerdings tritt nun dieselbe, im innigsten Zusammenhange mit dem Verfassungsleben der einzelnen Staaten, erst successive auf, und bis dies geschieht, erhält sich die Verschmelzung beider, deren charakteristisches Moment die Aufnahme auch von festen Staatsschulden durch die Finanzverwaltung ist. Allein Eins bildet sich dabei aus, was das ganze deutsche Staatsschuldenwesen von dem französischen und englischen specifisch unterscheidet und was beide später angenommen haben. Weder Deutschland noch Oesterreich hatten Kapital genug, um den Finanzen die erforderlichen Darlehne zu geben. Man konnte daher weder das englische System der Consols noch das französische des Grand Livre, beide auf die inländischen Kapitalien berechnet, zu Grunde legen. Man mußte das Anlehnskapital in der ganzen Welt suchen. Zu dem Ende mußte man eine Form der Staatsschuldverschreibungen wählen, welche dieselbe zum leichten Gegenstand des allgemeinen Verkehrs machte. So entstanden die deutschen Obligationen mit ihren Coupons, als Inhaberpapiere mit ihrer leichten Uebertragbarkeit; und mit ihnen hat sich der Grundsatz in der ganzen Welt festgestellt, daß die Staaten ihren Bedarf an Darlehnen eben in der ganzen Welt suchen sollen. Kein Staat der Welt ist so viel außerhalb seiner Grenzen schuldig als Deutschland und Oesterreich. Das war es, was diese Epoche zuerst im Staatscredit feststellte. Das zweite Element derselben aber entsteht erst mit den Verfassungen. Wir können es kurz bezeichnen. Es ist die Scheidung des Finanzcredits vom Staatsschuldenwesen im Recht, und zwar in der Weise, daß beide zu selbständigen Gegenständen der Budgetberathungen geworden sind. Es ist kein Zweifel, daß hier das praktische Leben der Theorie vorausgeschritten ist; es wird jetzt die Sache der letztern sein, nachzufolgen und darzuthun, daß beide Seiten des Staatscredits, allerdings gleichberechtigt, dennoch wesentlich verschiedene Grundlagen und Aufgaben haben, und daß, während das Staatsschuldenwesen auf den Grundbegriffen der

Volkswirthschaft und der Verwaltung beruht, der Finanzcredit ein specieller Theil desjenigen ist, was wir die Finanzverwaltung genannt haben.

Was endlich Rußland betrifft, so scheinen hier fast alle Formen des europäischen Staatscredits ihre besondern Eigenthümlichkeiten zu bieten.

In den vergangenen Jahrhunderten haben die Monarchen Rußlands sich in ihrer Geldnoth (in Kriegsfällen hauptsächlich) durch das Prägen der Kupfermünze (niedrigern Werthes) geholfen; die Kupfermünze war eine gewisse Form des Staatscredits, der Schatzanweisungen (über die Kupfermünze in Rußland s. die geschichtlichen Untersuchungen von Brückner). Der eigentliche Staatscredit für die Zwecke der Finanzverwaltung sowie für die Pflege der Volkswirthschaft, erscheint zuerst in Rußland unter der Regierung Katharina's II. am Ende des 18. Jahrhunderts. Für ihre großartigen äußern und innern Unternehmungen brauchte diese Kaiserin viel Geld. Die Geschichte der russischen Staatsschulden fängt an mit dieser Regierung, welche die zwei charakteristischen und später so unglücklichen Formen des russischen Staatscredits begründet hat. Anstatt der Kupfermünze ward Papiergeld auf dieser Münze fundirt, emittirt (1768); dieses Papiergeld (die sogenannten Assignaten von Katharina) war durch einen Kupfermünzschatz in der Assignationsbank nominell gesichert und bildete das erste russische Papiergeld, woraus sich später das Normalcreditmittel der russischen Regierungen gebildet hat. Die zweite Form der Staatsschulden waren die Anleihen bei den Banken, welche von dieser Kaiserin errichtet wurden, Staatsbanken (die ersten Banken in Rußland) bis 1859, mit dem absoluten Verbote der Privatbanken. Die Staatsbanken (für ländlichen, wie commerziellen Credit) nahmen Gelder (verzinsliche Depositen) von dem Publikum an, und diese Gelder borgte die Regierung auf unbestimmte Termine. Bei dem Monopol der Staatsbanken und den Schranken, die die Regierung der Entwickelung aller Privatunternehmungen auferlegte, war hier eine unbegrenzte Quelle für Staatsanleihen; alle Kapitalien strömten in die Staatsbanken. Diese Creditoperationen mit den Banken haben sich zu einem vollständigen System entwickelt unter dem Finanzminister Grafen Cancrin (1823—1845), der den Privatcredit und die Privatbanken

als das größte Unheil für einen Staat betrachtete. (Vgl. W. Besobrasof, „Influence de la Science Économique sur la vie de l'Europe moderne", 1867.) Dieses System dauerte bis zur Regierung des Kaisers Alexander II.; die Staatsbanken, welchen die Insolvenz drohte, waren durch das Bankgesetz von 1859 — eins der besten Gesetze dieser Regierung — aufgehoben und die schwebenden Schulden bei ihnen consolidirt (in fünfprocentige Obligationen). Die erste gesetzliche (Staatsrechts-) Basis wurde dem russischen Staatscredit unter der Regierung Alexander's I. gegeben; unter dieser Regierung ward (1810) die sogenannte Staatsschuldencommission, welche die consolidirten Staatsschulden (Zinsenzahlung unter Amortisation) verwaltet und jedes Jahr einen Bericht über die Staatsschulden veröffentlicht, errichtet. Diese Commission führt auch das Großbuch (grand livre), welches nach französischem Muster errichtet wurde. Unter dieser Regierung beginnen die großen russischen Anleihen der ausländischen Kapitalien, in Form der Obligationen. Diese Obligationen (auch Staatsfonds genannt) wurden durch ausländische (englische, holländische und deutsche) Bankhäuser emittirt. Daraus entstand die Klassifikation der russischen Staatsschulden (die sich bis jetzt in der officiellen Sprache erhält, aber ihren Sinn verloren hat): nach der auswärtigen und innern Schuld. Die Obligationen sind bis jetzt die Hauptform des russischen Staatscredits. Erst unter der Regierung Alexander's II. beginnen die Staatsanleihen durch directe Subscription (Emission der Obligationen ohne Bankiercommission) in Rußland selbst nach französischem Beispiel (die früher erwähnten fünfprocentigen Bankobligationen). Unter der Regierung des Kaisers Nikolaus I. und seinem Minister Cancrin waren in den 1830er Jahren die Tresorscheine für schwebende Schulden creirt. Bis jetzt werden in Rußland die Staatsanleihen nicht auf dem gesetzlichen (ohne Verhandlung im Staatsrathe), sondern auf dem administrativen Wege, auf allerhöchste Befehle (nach dem Gutachten des Finanzministers) gemacht und nur in der Gesetzsammlung veröffentlicht.

Erster Abschnitt.

Der Finanzcredit.

I. Begriff und Wesen.

Der Finanzcredit ist ein äußerst einfacher Begriff, sowie man sich den Staat ohne alle Beziehung zu seinen höhern Aufgaben als ein großes Geschäft denkt, das neben seinen Eingängen zugleich große Zahlungen zu leisten hat.

Nun gibt es gar kein Geschäft, dessen Eingänge stets die Zahlungen decken. Jedes Geschäft muß daher das Mittel zur Deckung solcher Zahlungen, den Credit, den wir den Zahlungscredit nennen, benutzen, der Staat so gut wie jede andere Unternehmung. Und die Gesammtheit der Creditbenutzung, durch welche der Staat die fälligen Zahlungen deckt, nennen wer den Finanzcredit.

Es folgt daraus allerdings zuerst, daß der Finanzcredit ganz genau denselben Charakter und dieselben Gesetze hat wie der Privatcredit. Wir dürfen den letztern hier als bekannt voraussetzen. Allein als Theil des Staatscredits empfängt derselbe doch eine andere höhere Natur.

Dem Finanzcredit liegt allerdings zunächst nicht die allgemeine Aufgabe der Staatsverwaltung, sondern eine bereits eingegangene Zahlungspflicht zu Grunde. Deshalb sagten wir, daß der Finanzcredit sich stets innerhalb des Budgets bewegt oder doch bewegen soll, und daß die Deckung des genommenen Credits stets in demselben Budget schon gegeben ist. So einfach aber dies ist, so liegt doch darin der Kern der Geschichte und zugleich die Basis des Verhaltens des Finanzcredits zum Staatsschuldenwesen.

Es ergibt sich nämlich, daß von einem selbständigen Finanzcredit erst dann die Rede sein kann, wenn man ein selbständiges Budget hat. Solange ein solches als staatswirthschaftliches Gesetz nicht besteht, verschmelzen Finanzcredit und Staatsschuldenwesen genau als Analogon der Verschmelzung von Gesetz und Verordnung. Daher denn die Erscheinung, daß erst unsere Zeit Wesen und Recht beider streng zu scheiden lernt.

Es ergibt sich aber ferner, daß theils die Bedeutung der Summen, um welche es sich handelt, theils das innige Verhältniß zu den Aufgaben der Verwaltung dem Finanzcredit zugleich einen zweiten Charakter verleihen. Jeder Finanzcredit hat beständige Neigung, in das Staatsschuldenwesen überzugehen. Es liegt das wieder nicht im Wesen des geschichtlichen Elements der Staatswirthschaft, sondern in ihrer großen Function, die nie ruhenden, beständig fortschreitenden Forderungen des Gesammtlebens zu befriedigen, und andererseits darin, daß am Ende die Deckung auch des Finanzcredits nicht in einem begrenzten Kapital gegeben ist, wie bei der Einzelwirthschaft, sondern in der Steuerkraft des ganzen Volks. Dadurch nun wird aus dem an sich einfachen Begriffe des Finanzcredits ein ganzes System von Creditformen, in denen erst dieser Theil des Staatscredits seinen vollen Ausdruck findet.

II. Das System des Finanzcredits und sein allgemeines Princip.

Das, was wir das System des Finanzcredits nennen, entsteht nämlich in seiner Grundlage eben dadurch, daß der Finanzcredit selbst nicht blos ein einfacher Zahlungscredit des Staats ist, sondern zugleich zum Staatsschuldenwesen in so enger Beziehung steht, daß man ihn in einzelnen Theilen der Sache nach zu dem letztern rechnen muß, während er der Form nach ein eigentlicher Credit bleibt. Das ist es auch, was die verschiedenen Auffassungen dieser einzelnen Formen des Finanzcredits leicht erklärt. Ebendeshalb dürfen wir die Charakteristik des Systems kurz voraussenden.

Die Gewißheit der Nothwendigkeit des Credits führt zuerst zur Bildung eines Staatsschatzes zur Deckung unvorhergesehener Bedürfnisse; die Gründe, welche gegen den Staatsschatz sprechen, und die Natur gewisser Zahlungen erzeugen die Benutzung des eigentlichen Geschäftscredits durch den Staat; die innere Verwaltung erzeugt ihrerseits einige Formen des Credits, den wir als Verwaltungscredit bezeichnen. Allein da, wo der Credit für Zahlungen erforderlich wird, die vermöge ihres Zweckes dauernder Natur sind, entsteht die Vorausbeziehung der budgetmäßigen Staatseinnahmen in der schwebenden Schuld, wäh-

rend endlich die Benutzung des Papiergeldes zum Papiergeldcredit der Finanzen führt, der den Uebergang zur eigentlichen Staatsschuld bildet, indem derselbe zwar grundsätzlich als rückzahlbar angesetzt wird, factisch aber als dauernde Schuld erscheint.

Alle diese Formen des Finanzcredits sind nun bis auf die letztere uralt, und man kann sagen, daß jede derselben ihre eigene Geschichte hat, die in neuerer Zeit auch der letztern nicht mangelt. Es ist eine der großen Aufgaben desjenigen, was wir die Geldverwaltung in der Finanzwissenschaft nennen, sie gehörig zu benutzen, und es gehört eine große Geschicklichkeit dazu, dies in der Weise zu thun, daß der Credit nicht zu theuer wird. Man muß daher sagen, daß jede Art des Finanzcredits wieder ihre eigene Finanzpolitik hat, die bei großem Unterschiede je nach den Verhältnissen von Zeit und Umständen doch gewisse allgemein gültige Grundsätze besitzt, deren Nichtbeachtung von großem Nachtheile für die Finanzverwaltung werden könne. Diese allgemeinen Grundsätze sind folgende.

Der Finanzcredit unterscheidet sich vom Privatcredit zunächst dadurch, daß man gegen den Staat aus nahe liegenden Gründen stets nur ungern die processualen Mittel anwendet, um zur Zahlung zu gelangen. Der Finanzcredit muß daher das Element der formalen Sicherheit, das ihm zum Theil abgeht, ersetzen, um nicht durch höhere Zinsen dasselbe decken zu müssen. Dies nun geschieht durch die möglichst genaue und pünktliche Innehaltung der Zahlungstermine. Die geringste Unordnung in dieser Beziehung rächt sich bei allen Formen des Finanzcredits sofort in der empfindlichsten Weise, viel mehr als bei den Staatsschulden, und nie soll daher ein Finanzcredit eingegangen werden, ohne daß die Finanzverwaltung die volle Sicherheit der genauen Rückzahlung in Händen habe; nie darf sie die geringste Schwierigkeit zum Vorschein kommen lassen; es ist unbedingt festzuhalten, daß die theuerste Staatsschuld nie so theuer zu stehen kommt als ein erschütterter Finanzcredit.

Allerdings aber erscheint dieser allgemeine Grundsatz in seiner ganzen Bedeutung erst dann, wenn man ihn auf das Verhältniß der einzelnen Arten des Finanzcredits zueinander anwendet. Diese Anwendung aber enthält schließlich doch nur die Beantwortung der Frage, wie hoch der Finanzcredit, und zwar wie hoch jede

Art desselben sein darf. Denn solange keine Art zu hoch ist, ist auch der ganze Credit nicht zu hoch. Und das ist nun der Punkt, auf welchen eben die obige Eintheilung des Finanzcredits aus einer formell theoretischen zu einer eminent praktischen wird.

So wird die letztere zur wahren Grundlage der Lehre vom Finanzcredit.

Wir haben schon früher bemerkt, daß die Literatur der Finanzwissenschaft — wesentlich wol aus historischen Ursachen — den Begriff des Finanzcredits nicht besitzt, ebenso wenig als wir selbst in unserer frühern Auflage. Allein die einzelnen Theile desselben erscheinen fast allenthalben, allerdings aber immer unter dem Gesichtspunkte des Staatsschuldenwesens. Es bleibt uns danach nichts anderes übrig, als es der Wissenschaft zu überlassen, ob sie die Unterscheidung annehmen will; die Praxis ist sich wol lange darüber einig.

A. Der Staatsschatz und der Finanzcredit.

Die Vorstellung von der Zweckmäßigkeit einer Ansammlung von edeln Metallen, um zur Zeit eines Deficits einen Vorrath zu haben, darf wol in unserer Zeit als eine definitiv beseitigte angesehen werden. Es ist die rohe Idee eines sogenannten Staatsschatzes, der, wenn er möglich wäre, der wahren Grundlage des Staatscredits, der Steuerkraft des Volks, durch die Entziehung des Umlaufsmittels viel mehr schaden, als dem Credit durch unmittelbare Deckung des Deficits nützen würde, abgesehen von der Verlockung, denselben zu verschwenden.

Dennoch soll weder ein Staat ohne Staatsschatz im weitern Sinne sein, noch ist er es; deshalb muß der Staatsschatz stets als wesentlicher Factor in die Finanzverwaltung hineingezogen werden.

Der Staatsschatz ist zunächst vorhanden in dem Kassenbestand aller Kassen der Finanzen.

Unterscheidet man den Kassenbehalt als die zufällig vorhandene und mithin beständig wechselnde Summe, welche in den Kassen vorräthig ist, und den Kassenbestand als die durchschnittliche Summe, welche innerhalb des Kassenbehalts sich stets dauernd in der Kasse befindet, so ergibt sich, daß als Kassenbestand stets viele Millionen müßig in den Kassen liegen. Insofern dieser

Kassenbestand zur Deckung von Ausgaben, beziehentlich der Kassenanweisungen der schwebenden Schuld dient, gehört er der letztern. Erst da, wo das nicht der Fall ist, entsteht in ihm ein eigentlicher Staatsschatz und mit demselben die Frage, wie er zu verwenden ist, um ihn fruchtbar zu machen, eine Frage, die übrigens nicht mehr dem Staatscredit, sondern der Geldverwaltung der Finanzen angehört.

Es ist nun klar, daß, wo die Steuern fähig sind, einen größern Kassenbestand zu liefern als nöthig ist, aus dem letztern kein Staatsschatz gebildet, sondern vielmehr die Steuern herabgesetzt werden sollen. Handelt es sich aber um ein einmaliges plötzliches Bedürfniß, so kann man allerdings bei einem Staate, dessen Steuern und Kassenbestände in edelm Metalle vorhanden sind, sagen, daß der Staatsschatz im weitern Sinne in der Fähigkeit des Staats besteht, Kassenscheine oder Staatspapiergeld mit bloßer Steuerfundation auszugeben, oder in der Möglichkeit, die als Steuer eingegangene Summe in Metallen für andere Staatszwecke zu brauchen und statt derselben die budgetmäßigen Verpflichtungen mit dem Papiergelde zu zahlen. Im Grunde ist daher der Satz, daß alle öffentlichen Steuern in Metall gezahlt werden müssen, ein Staatsschatz, der sich ungefähr auf die Hälfte der Steuersumme des Staats beläuft, und die Herstellung der Metallzahlung für die Steuern ist die Sammlung des Staatsschatzes in diesem Sinne.

Nach diesem Staatsschatze sollte jeder Staat trachten; den im Kassenbestande vorhandenen sollte er niemals unfruchtbar liegen lassen; einen Staatsschatz im eigentlichen Sinne soll kein Staat besitzen.

Ueber die Vorstellungen von dem eigentlichen Staatsschatz vgl. Sonnenfels, „Finanzen", §. 192: „daß die Sammlung eines Schatzes von den ordentlichen Abgaben die arbeitenden Klassen mit zu dem Beitrage zieht, von welchem sie nach bessern Grundsätzen frei bleiben sollten". Aehnlich Jakob, §. 728—735, der jedoch unter Umständen dafür ist. Besonders eifrig dafür Schmalz, „Encyklopädie der Staatswissenschaft", §. 811, und Struensee, der diese Sammlung von der Handelsbilanz abhängig macht. Dagegen Malchus, I, §. 81, zugleich wegen der Nutzlosigkeit bei wirklich großem Deficit. Rau, §. 464, nicht blos dagegen, sondern sogar gegen jede Steuer, welche den Betrag der Ausgaben übertrifft. Die Frage ist im Grunde in der frühern Gestalt unpraktisch, in der

obigen noch gar nicht beleuchtet. Uebrigens wird mit dem Ausdruck Staatsschatz oft auch die unterschiedene Gesammtheit aller Einnahmen und Rechte der Finanzen bezeichnet, sodaß Staatsschatz mit Aerar und Fiscus gleichbedeutend wird. Namentlich über den (auch officiellen) Sprachgebrauch in Oesterreich vgl. Dessary, §. 16. In England und Frankreich ist übrigens der Kassebestand durch das Verhältniß zu der Bank und den Receveurs bereits in die Geldverwaltung aufgenommen, was am besten bei der schwebenden Schuld dargestellt wird.

B. Der Geschäftscredit der Finanzen.

Der Geschäftscredit des Staats beruht darauf, daß der Staat als wirthschaftliche Persönlichkeit und Unternehmer einzelne Geschäftszahlungen haben kann, bei denen Zahlungsanweisungen auf die Kassen sich nicht eignen, und daher entweder Wechsel von ihm ausgestellt oder auf ihn gezogen werden.

Wenn der Staat seinen Credit auf diese Weise durch Wechsel benutzt, so muß er sich dabei der gesetzlichen Form der Wechselschulden bedienen und zu dem Ende einen Aussteller und einen Bezogenen aufstellen, die im Auftrage des Staats handeln. Da er hierzu bestimmter Personen bedarf und mit einer allgemeinen Bezeichnung einer bezogenen Kasse nicht ausreicht, so eignet sich die Wechselform zur Contrahirung von schwebenden Schulden und überhaupt zur Operation mit dem Staatscredit nur in bestimmten Fällen und Verhältnissen, welche dem Ermessen der höchsten Finanzverwaltung überlassen bleiben müssen. Im allgemeinen gilt jedoch die Regel, daß die Wechselverbindlichkeiten des Staats nur in den geheimern Beziehungen oder in ganz einzelnen Fällen benutzt werden, und zweitens, daß sich der Staat zur Contrahirung und Abwickelung von Wechselschulden vorzugsweise der Banken bedient, theils weil er meistens durch die Zettelschuld ohnehin mit ihnen in Verbindung steht, theils weil ihm der Bankcredit regelmäßig als der sicherste und billigste erscheint. Das geschieht namentlich da, wo Zahlungen in fremder Münze zu leisten sind, die dann die Bank vermöge ihrer Wechsel besorgt. Die Zinsen für die auf Wechsel contrahirte Staatsschuld werden gezahlt wie bei allen Wechseln, durch Disconto. Der Staatswechsel hat daher regelmäßig den Bankdisconto, und schon hier zeigt es sich

daher, daß der Bankcredit zum Theil zum Staatscredit wird, was später immer bestimmter heraustritt.

In jedem Falle aber darf der Staat, wenn er bei einer Bank sich einen Credit in Form eines gewöhnlichen Wechselcredits eröffnet, denselben niemals sehr hoch setzen. Denn die Banken sollen eben nicht an der Spitze des Staatscredits stehen, sondern die Grundlage des volkswirthschaftlichen Credits sein. Nimmt der Staat von der Bank zu große Summen in Anspruch, so beeinträchtigt er damit den Credit des Verkehrs; will er das aber dadurch ausgleichen, daß er die Bank zu größerer Notenausgabe veranlaßt, so entsteht statt des Geschäftscredits des Staats eine Papiergeldschuld in Banknoten, also ein ganz anderes Verhältniß als das des gewöhnlichen Bankcredits. Man muß daher im allgemeinen hier den Grundsatz festhalten, daß der vom Staate in Anspruch genommene Bankcredit nie höher sein darf als der der ersten Bankhäuser, und nie auf längere Sicht als die der gewöhnlichen Bankwechsel. Hat der Staat ein größeres Bedürfniß, so muß er es auf andere Weise decken. In der That geht der gewöhnliche Bankcredit des Staats deshalb auch, sowie er eine gewisse Höhe erreicht, regelmäßig in den Notencredit über, von dem sogleich die Rede ist. Der ordentliche Geschäftscredit des Staats hat daher nichts, was ihn von jedem andern unterscheidet.

Darin liegt auch offenbar der Grund, weshalb in der theoretischen Finanzwissenschaft von diesem Credit namentlich gar keine Rede ist. Nur muß man festhalten, daß die Benutzung der Banken für die Geldverwaltung der Finanzen etwas ganz anderes ist als der eigentliche Bankcredit, wie wenn die Finanzen durch die Bank Auszahlungen machen (Pensionen, Gehalte u. s. w.) und derselben dafür Gelder überweisen, wie in England. Hier kann ein Credit vorkommen; aber der Regel nach wird nicht der Staat, sondern die Bank der Debitor sein. Die Geschäftsführung ist dabei einfach die des Saldo-Conto, und wird dem Staate sein Guthaben mit einem geringen Zinsfuße vergütet. Eine gute Darstellung dieses Verhältnisses der Englischen Bank fehlt noch immer. Am klarsten ist wol dieser Theil des Staatscredits für Frankreich dargestellt von Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 535 fg.; speciell das Girogeschäft der Bank für die Finanzen.

In Rußland ist die Staatsbank ähnlich wie in England der Bankier der Regierung, und verrechnet die Wechsel derselben im Contocorrent.

C. Der Verwaltungscredit der Finanzen.

(Depositen, Cautionen, Zeitrenten.)

Der Verwaltungscredit des Staats beruht zunächst darauf, daß die Verhältnisse und Ordnungen der Verwaltung in gewissen Fällen den Staat zum Inhaber und Verwalter der Gelder Einzelner machen. Er ist dabei ursprünglich gar kein eigentlicher Debitor, sondern meist nur Depositar. Allein aus diesem Verhältniß wird allmählich eine wirkliche Schuld, und so kann man sagen, daß der Verwaltungscredit des Staats vorzugsweise in der Depositenschuld desselben besteht, an die wir die Zeitrenten anschließen, die gleichfalls auf einem andern Princip beruhen als die übrigen Creditverhältnisse der Finanzen.

Die Depositenschuld des Staats gehört zu den neuesten, aber keineswegs unwichtigen Arten der Staatsschulden. Sie entsteht in doppelter Weise und man muß deshalb die eigentliche Depositenschuld von der uneigentlichen trennen.

1) Die eigentliche Depositenschuld des Staats beruht auf den Gesetzen, welche in bestimmten Fällen die Einzelnen zwingen, gewisse Gelder den Kassen des Staats anzuvertrauen, als denjenigen, in welchen die größte Sicherheit für die betreffenden Summen vorhanden ist, z. B. bei gewissen Proceßfällen, Massenvertheilungen, bei der cura absentis u. s. w. Ursprünglich bildeten diese Einlagen natürlich reine Deposita. Da sich aber erfahrungsmäßig ergab, daß eine durchschnittliche Summe immer in den Händen des Staats blieb, so mußte an eine Fruchtbarmachung derselben im Interesse der Deponenten gedacht werden, die dann am einfachsten durch Verwendung für die Staatszwecke und namentlich für den Staatscredit gefunden ward. Die Form ist der gerichtlich gemachte Ankauf von Staatspapieren. Die Centralisation dieser Operation ist die Bedingung für einen günstigen Erfolg, indem nur die Summe des geringsten Durchschnitts an Depositen in einem ganzen Lande zum Ankauf von eigentlichen Staatsobligationen verwendet werden kann, alles, was darüber ist, aber flüssig erhalten werden muß. Auch das erstere ist natürlich nur dann ausführbar, wenn die Gesammtsumme aller Depositen berechnet und als ein Ganzes verwendet wird, da die örtlichen Depositen

nicht Geld genug und keine hinreichend sichere Durchschnittssumme geben. Wenn dagegen die Parteien Geld deponiren, so hat der Staat im Grunde gar keine Verpflichtung, Zinsen zu zahlen. Benutzt er jedoch das Geld, so ist es billig, daß er Zinsen zahle, nur wird er stets zu geringerm als dem landesüblichen Zinsfuße zahlen, damit die Betreffenden ihre Depositen in Staatspapieren machen. Berechnung und Verlauf dieser Schulden sind einfach.

2) Die uneigentliche Depositenschuld.

Diese ist wieder eine zweifache; die Cautionsschuld und die gesetzliche Depositenschuld.

a) Die Cautionsschuld wird durch die Summen gebildet, welche der Staat gewissen Beamten und Unternehmern als Caution auferlegt und die er natürlich je nach seinen eigenen Vorschriften zurückzahlen muß.

Es ist eine wichtige Frage, ob überhaupt Cautionen gestellt werden sollen oder nicht. Gewiß ist, daß sie wenigstens so sehr als möglich beschränkt werden sollten. Wenn sie aber einmal nothwendig sind, so kann der Staat entweder die Cautionen direct in der Form von Staatspapieren fordern, was jedoch den großen Nachtheil hat, daß die Cautionsleger den Variationen des Curses ohne Noth ausgesetzt sind; oder als baare Geldsumme, die der Staat dann zum Ankauf seiner eigenen Obligationen verwerthen kann. Die Cautionsschuld gehört daher ihrer Form nach den Depositenschulden, ihrem Inhalte nach den directen Staatsschulden an und muß nach dem landesüblichen Zinsfuß verzinst werden. Da die Summe der Cautionen eine sehr feste ist, so hat ihre Verwendung zum Ankauf von Obligationen kein Bedenken, als daß der Staat, wenn die letztern bei dem landesüblichen Zinsfuß unter pari stehen, einen Gewinn, wenn sie über pari stehen, einen Verlust hat. Die richtige Verwendung ist daher eine Sache der richtigen Berechnung.

b) Die gesetzliche Depositenschuld entsteht, wenn der Staat gewisse Anstalten (Sparkassen, Hülfskassen u. s. w.) nöthigt, ihren Kassenbestand bis zu einem gewissen Belauf in Staatspapieren anzulegen. Auch hier ist daher die Form die einer Depositenschuld, der Inhalt eine eigentliche Staatsschuld. Es ist im Grunde ein Anlehn, das der Staat macht. Jedoch besteht dabei aller-

dings der Unterschied, daß der Staat meistens dafür eine Art von Garantie übernimmt.

Es ist fraglich, ob diese Art der Creditbenutzung eine richtige ist. Unzweifelhaft ist es wirthschaftlich richtig, wenn die betreffenden Institute freiwillig je nach ihren Verhältnissen einen bestimmten Theil des Bestandes ihrer Kasse in Staatspapieren anlegen, da dieselben zu gewissen Zwecken am dienlichsten sind. Ebenso gewiß hat es einen sehr großen und günstigen Einfluß, wenn die Einleger in den Sparkassen, die meistens zugleich der beweglichern Klasse des Volks angehören, durch die Nöthigung, ihre Ersparnisse als Staatspapiere zu besitzen, an die bestehende Ordnung mit neuem Interesse geknüpft werden. Allein ein vollständiges oder auch nur übergreifendes Absorbiren jener Ersparnisse durch den Finanzcredit ist nicht richtig. Denn dieselben sind in der That als Ueberschüsse der wirthschaftlichen Production die Elemente der Kapitalbildung und müssen daher, sei es in der Form von Credit, sei es als eigene Anlage, wieder zum wirthschaftlichen Betriebe befruchtend zurückkehren. Die absolute Anlage in Staatspapieren entzieht jene Ersparnisse ihrer naturgemäßen Bestimmung, sie machen den Credit der Privatwirthschaft auf Kosten des Credits der Finanzen zu theuer. Das, worauf es hier ankommt, ist die Bestimmung des richtigen Maßes für den Betrag, den solche Anstalten in Staatspapieren anlegen sollen, und dafür muß als Regel gelten, daß dies denselben zur freien Bestimmung überlassen wird.

Merkwürdig genug hat auch dieser Theil des Staatscredits in der bisherigen Literatur keine Beachtung gefunden. Nur Rau erwähnt beiläufig der Cautionen (§. 486). Dagegen hat Hock (S. 531 fg.) das ganze Gebiet und die ganze Bedeutung derselben für Frankreich dargestellt. Er theilt diesen Theil der schwebenden Schuld in die Consignations- und Depositenkasse, welche die eigentlichen (gerichtlichen) Schulden und die Cautionsschuld enthält. Unter dem Ausdruck der Correspondenten der Staatsschuld werden diejenigen öffentlichen Anstalten verstanden, welche gesetzmäßig keinen Kassenbestand haben dürfen, sondern denselben an die Staatskassen abführen müssen und sich dann durch Anweisungen auf dieselben wieder decken. „Auf diese Weise sammeln sich allgemach die Fonds der öffentlichen Körperschaften bei dem Staatsschatze an." Dieser Theil der schwebenden Schuld, unter Napoleon I. 8 Mill., beträgt jetzt durchschnittlich 240 Mill., ebenso die Consignations- und Depositenschuld

circa 240 Mill. In Preußen ist das „Cautionsdepositum" der Staatsschuldendirection als ein von dieser zu verwaltendes besonderes Depositum überwiesen. Cabinetsordre vom 11. Februar 1832 und preußisches Gesetz vom 12. Mai 1851. Nach Verordnung vom 21. Mai 1866 sind die Cautionen überhaupt nicht mehr in baarem Gelde, sondern in Staatspapieren zu erlegen.

Die Frage nach den Zeitrenten des Staats als Form der Anleihe ist mannichfach besprochen: Sismondi, „Nouveaux principes", II, 241; Fulda, §. 255; Malchus, I, §. 92; Rau, §. 499 und 500; am ausführlichsten bei Nebenius, S. 336—343; fast immer aus dem Gesichtspunkte, ob die Einrichtung von Leibrenten an und für sich wünschenswerth sei. Nur Nebenius hat die praktische Frage der Verzinsung hineingebracht. Es leuchtet nun ein, daß die Anleihe in der Form von Leibrenten oder Zeitrenten überhaupt nichts anderes ist als das Versicherungsgeschäft, vom Staate übernommen, nur mit dem Unterschiede, daß Einzahlungen der Versicherten vom Staate wie jede andere Anleihe verbraucht werden können, während die Renten im Grunde Anweisungen an die Kassen enthalten. Es ist dieses Geschäft aber weder an sich von Bedeutung, noch eignet es sich bei der Concurrenz mit den Lebensversicherungen für den Staat, und kann deshalb nur als ein sehr untergeordnetes Moment betrachtet werden. Die neuere Literatur, wie Umpfenbach, Hock, Pfeiffer, hat die ganze Frage überhaupt nicht behandelt.

D. Die schwebende Schuld.

(England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Rußland.)

Die eigentlich schwebende Schuld des Staats beruht einfach darauf, daß die Fälligkeitstermine der Einnahmen und der Ausgaben des Staats, wie in jedem geschäftlichen Betriebe, nicht zusammenfallen und dadurch ein Bedarf entsteht, der seine Deckung erst durch eine spätere Einnahme findet. Der Credit des Staats besteht dabei in der Gewißheit, daß die erforderliche Summe vermöge der Ordnung der Staatseinnahmen als Deckung für einen bestimmten Betrag zu einer bestimmten Zeit in den Kassen des Staats vorhanden sein wird.

Die Aufnahme einer solchen Schuld ist daher stets eine Anticipation der Steuern. Der charakteristische Unterschied dieser Art des Finanzcredits von allen andern besteht darin, daß bei ihr stets der Betrag und die Tilgung mit Rücksicht auf bestimmte Steuern angesetzt werden; die Rückzahlung geschieht deshalb eben

durch die Verwendung der Quittung bei den Einnahmekassen und ihre Verrechnung. Indessen haben sie wieder drei Grundformen, die wir nach den Ländern, in denen sie vorzugsweise vorkommen, die englische, französische und deutsche nennen können. Alle drei hängen aufs engste mit der ganzen Geldverwaltung der betreffenden Finanzwirthschaft zusammen.

Das englische System der schwebenden Schuld beruht darauf, daß die Bank von England als der große Kassirer der englischen Finanzen erscheint. Die Finanzen Englands haben nicht blos einen Bankcredit, sondern auch eine innig mit der Bank verwachsene schwebende Schuld. Wo es sich nämlich um eine bedeutende Benutzung des Finanzcredits handelt, wird der Finanzminister als Lord of the Exchequer ermächtigt, die Exchequer bills auszugeben, die in der That nichts sind als die Schatzanweisungen, welche mit bestimmter Verfallzeit auf die Einnahme der Finanzen basirt sind. Allein die Einlösung dieser Bills geschieht nicht durch die einzelnen Einnahmekassen, sondern durch die Bank von England, welche dieselben auszahlt, eventuell auch discontirt. Sie haben daher den Charakter von Wechseln, welche die Regierung auf die Englische Bank zieht, nur mit dem Unterschiede, daß sie nicht auch die Form von Wechseln haben und daß sie ihre Deckung vorzugsweise in den Einnahmen der Bank aus den Steuern besitzen. Da die Zahlungen der Bank aber in Noten geschehen, so erscheinen die Bills, welche sie eingelöst hat, als jener Theil des regelmäßigen Bankausweises, der unter dem Namen „other securities" vorkommt, und der durch die der Bank überwiesenen Steuerbeträge gedeckt ist. Auf diese Weise ist die schwebende Schuld thatsächlich ein Theil der Banknotenschuld, jedoch in Princip und Recht wesentlich von der letztern verschieden, da sie durch die Steuern rückzahlbar und verzinslich ist.

In Frankreich ist dagegen das Verhältniß wesentlich anders. Es ist bei der Geldverwaltung bereits bemerkt, daß die Erhebung durch die Receveurs geschieht, welche, aus den alten Intendants herstammend, die Steuererhebung zu einem selbständigen Unternehmen machen, den Finanzen die Beträge abführen, den Kassenbehalt mit einem geringen Zinsfuß vergüten und auf diese Weise aus der Steuerverwaltung ein großes und sehr einträgliches Geschäft machen. Daran nun hat sich die französische Dette flottante

in ihren Hauptheilen angeschlossen. Sie entsteht wesentlich dadurch, daß diese Receveurs vorkommendenfalls den Finanzen Vorschüsse auf die demnächst fälligen Steuern machen, meist in der Form, daß sie Wechsel an die Ordre der Finanzen ausstellen, welche dann die Banque de France den letztern escomptirt. Das hat den großen Vorzug, daß keine Cursdifferenz entsteht und der Zinsfuß ein verhältnißmäßig geringer ist. Wenn dann der Zahlungstermin für den Receveur kommt, so legt er einfach die Wechselzahlung statt Quittung vor und ist damit entlastet, während er in dem fälligen durch ihn selbst erhobenen Steuerbetrag seine Deckung findet. Dadurch werden die Kassenanweisungen gänzlich überflüssig, die schwebende Schuld stört nicht durch ihre Höhe den Curs der festen Schuld, und der Credit der Finanzen erscheint hier durch die Steuerbeträge von selbst begrenzt. Nur ist dabei die doppelte Voraussetzung, daß erstens die Receveurs selbst sehr reich, und zweitens, daß sie sehr solid sein müssen. Ohne das ist diese Form der schwebenden Schuld schwer zu benutzen. Und darin liegt wol der Grund, weshalb man sie in Deutschland so wenig angewendet hat.

In den deutschen Staaten nämlich, und ebenso in Oesterreich und in ganz gleicher Weise in Rußland hat man statt der obigen Systeme das System der eigentlichen Schatz- oder Kassenanweisungen unter verschiedenen Namen angenommen.

Von diesen sind nämlich zuerst die bloßen Zahlungsanweisungen an die Kassen leicht zu unterscheiden, die nur dann als eine Form der schwebenden Schuld erscheinen, wenn sie nicht gezahlt und daher prolongirt werden, womit sie dann in die Klasse der eigentlichen Schatzanweisungen fallen.

Die eigentlichen Kassenanweisungen — eigentliche schwebende Schuld — erscheinen nämlich in der Form der Staatsschuldscheine, auf bestimmte Summen lautend, mit Verzinsung und kurzen Verfallsterminen (etwa $1/2$ Jahr) und speciell auf irgendeine bestimmte Steuer fundirt. Der Regel nach werden sie nach englischem Muster auch von den Banken vertragsmäßig discontirt, jedoch ist das nicht nothwendig. Das Wesentliche ist ihre Verfallzeit, da selbst die Fundirung auf eine bestimmte Steuer dabei nicht immer maßgebend ist. Denn Anweisungen können entweder auf bestimmte Kassen lauten, oder auf die Staatskassen ohne Unter-

schied. Es ist klar, daß die erstern für den Schuldner oder den Staat, die letztern für den Gläubiger oder den Inhaber günstiger sind und daher auch einen höhern Werth haben, der mit der Schwierigkeit abnimmt, die auf bestimmte Kassen lautenden Schatzscheine bei den betreffenden Kassen präsentiren und erheben zu können. Es ergibt sich daraus, daß die letztern stets nur ein beschränktes Umlaufsgebiet haben, was gleichfalls nicht ohne Einfluß auf ihren Werth bleibt, während die erstern zwar innerhalb des ganzen Staats gleich leicht cursiren, aber gleichfalls außerhalb der Staatsgrenzen sich nicht aufhalten können, sondern stets so schnell als möglich wieder zurückströmen, wenn sie auf irgendeine Weise hinausgelangt sind. Diese Sätze werden zum Theil maßgebend für die Benutzung der Schatzanweisungen überhaupt.

Die Schatzanweisungen bilden nämlich zwar die leichteste und billigste, aber auch die gefährlichste Form der Staatsschulden. Da die Zahlung derselben mit bestimmtem Termin und Ort zugleich die möglichste Sicherheit bietet, so ist ihr Werth stets ein bedeutender und sie werden leicht angenommen. Sie helfen daher sicher für den Augenblick; allein da ihre Auszahlung dem Staate die Mittel für andere Zahlungen nimmt, so sind sie nur dann unbedenklich, wenn für diese andern Zahlungen ohne sie gesorgt ist. Dies ist nun alsdann der Fall, wenn für alle diese Zahlungen im Budget die Rechnung gemacht und die Schatzanweisungen mithin nur für solche Zahlungen ausgestellt werden, die überhaupt schon in die Staatsrechnung aufgenommen und mithin durch bereits berechnete Einnahmen gedeckt sind. Alsdann wird dieser Credit des Staats nur als Mittel der freien Verfügung über das Staatseinkommen benutzt, und das ist die wahre Natur jener schwebenden Schuld. Sie darf daher niemals größer sein als die Summe der im Budget berechneten Ausgaben und muß zweitens mit den Einnahmen derselben Finanzperiode gedeckt werden, deren Ausgaben man durch sie bestreitet. Ist das der Fall, so bestehen die Kosten dieser Creditbenutzung nur in den Zwischenzinsen, die verhältnißmäßig leicht getragen werden. Da indeß auch diese eine selbständige Ausgabe bilden, so fordert die rationelle Finanzwirthschaft, daß die Ausgaben der Zwischenzinsen durch die Vortheile aufgewogen werden müssen, welche die Benutzung des schwebenden Staatscredits bringt. Ob und

inwieweit dies der Fall ist, läßt sich im allgemeinen nicht sagen; dennoch ist jenes Princip dasjenige, welches auch für die zulässige Benutzung des schwebenden Credits die einzige richtige Grenze abgibt.

Wo nun das richtige Maß der schwebenden Schuld überschritten ist, d. h. wo dieselbe mehr beträgt als die nach dem Budget berechnete Summe von Einnahmen, welche durch die schwebende Schuld anticipirt wird, da tritt in gegebener Zeit die Nothwendigkeit ein, die Beträge der schwebenden Schuld durch Anleihen zu bezahlen. Ein solcher Proceß, durch welchen die schwebende Schuld in eine eigentliche übergeht, nennt man die Consolidirung derselben. Diese nun kann in zweifacher Weise geschehen.

Der Staat kann erstlich die Auszahlung der Schatzanweisungen ruhig ihren Weg fortgehen lassen und den Ausfall in der für ihn verfügbaren Einnahme, der durch jene Zahlungen der Kassen entsteht, durch eine neue selbständige Anleihe decken. Das würde man die indirecte Consolidirung nennen.

Oder er kann die Schatzanweisungen direct durch eigentliche Staatsschuldscheine einlösen und auf diese Weise an die Stelle der schwebenden Schuld eine eigentliche Staatsschuld setzen. Das ist die directe Consolidirung. Es ist klar, daß diese directe Consolidirung nur zu einem Emissionscurse geschehen kann, der sich durch Vergleichung des Curses der schwebenden Schuldscheine und der Staatsobligationen ergibt. Welche von beiden Formen der Consolidirung die bessere ist, hängt von den Umständen ab. Nach geschehener Consolidirung gehört dann natürlich die schwebende Schuld der eigentlichen Staatsschuld an.

Man muß für die eigentlich schwebende Schuld wol von dem strengen Unterschiede der eigentlichen Kassenanweisungen von der als selbständige Effecten erscheinenden schwebenden Schuld ausgehen. Die Kassenanweisungen scheinen unter Ludwig XIV. als die alten Bons royaux entstanden zu sein; sie waren aber nichts als Anweisungen für bestimmte Summen und kein Gegenstand des Geldverkehrs. Die schwebende Schuld in Gestalt selbständiger Effecten tritt zuerst in den Exchequer bills in England seit 1696 auf, eingeführt durch Montague und aus den Navy bills gebildet, mit Tageszinsen, wie die Wechsel. Während die Bons royaux einseitig vom Könige ausgestellt wurden, wurden die Exchequer bills gleich anfangs nur vom Parlament bewilligt. Die französischen Bons du trésor in unserer

Zeit sind reine Kassenanweisungen; (vgl. Hock, S. 434—435); sie betragen nur den vierten Theil der schwebenden Schuld. Die österreichische eigentliche sogenannte schwebende Schuld besteht in den sogenannten Salinen- oder Hypothekenanweisungen; dieselben sind mit wechselndem Zinsfuß verzinslich und gesetzlich auf die Einkünfte der Salinen fundirt. Dadurch, daß sie stets wieder mit neuen Scheinen eingelöst werden, sind sie factisch zu einem Theile der festen Schuld geworden. Ihre Summe betrug 1870 59,886432 Fl. — Verzinsliches Papiergeld — also eigentlich verzinsliche Kassenscheine, wie die österreichischen Reichsschatzscheine des Jahres 1850, sind ein principiell und praktisch verkehrtes Mittelding zwischen schwebender Schuld und Papiergeld. — Was Rußland betrifft, so ist hier das System vielleicht am weitesten in Europa ausgebildet. Dasselbe beruht auf den Tresor- oder Staatsschatzscheinen (Anweisungen, Bons du trésor). Sie waren als reine schwebende Schuld eingeführt, haben aber diesen Charakter jetzt fast verloren, denn die Summe der Scheine, die im Umlaufe lange Zeit gleich blieb, hat sich jetzt von Jahr zu Jahr immer vergrößert (gegenwärtig mehr als 200 Mill. Rubel). Der Termin des Umlaufs für jede Serie dieser Billete (diese Creditpapiere werden gewöhnlich Serien genannt) ist ein achtjähriger, aber an Stelle der fälligen Serien werden immer neue emittirt. Diese Papiere sind sehr beliebt, denn sie sind bequem für private Geldgeschäfte, obgleich sehr lästig für die Finanzverwaltung. Sie werden verzinst ($4^1/_3$ Proc.), in kleinen Beträgen ausgestellt (jeder Schein 50 Rubel) und an allen Staatskassen wie baares Geld angenommen (mit Vergütung aller für jeden Tag fälligen Zinsen). Dadurch werden diese Kassenscheine für kleine Ersparnisse benutzt und dienen auch als Umlaufsmittel, welche sie als eine zinstragende baare Kasse gebrauchen; alle diese Vortheile geben diesem Creditpapiere den außergewöhnlichen und auffallenden Charakter eines verzinslichen Papiergeldes. Sie cursirten gewöhnlich höher als Pari, unter Pari niemals! — Die Literatur über die schwebende Schuld ist eine sehr unfertige; selbst Malchus, II, §. 88, und Nebenius, „Oeffentlicher Credit", S. 333, haben die Sache nicht eingehend behandelt; Rau, II, §. 491, allein hat einige Bemerkungen darüber, während die Neuern sie ganz übergehen.

E. Der Papiergeldcredit.

I. Begriff und Wesen. Der volkswirthschaftliche und der finanzielle Standpunkt.

Allerdings ist von jeher das Papiergeld im weitesten Sinne mit dem Staatscredit praktisch in Verbindung gewesen und theo-

retisch in Verbindung gebracht. Das Papiergeld selbst hat dadurch regelmäßig eine doppelte Behandlung erfahren; einmal in den Lehren der Volkswirthschaft, das andere mal in der Finanzwissenschaft. Das nun ist an sich berechtigt. Es ist aber nothwendig, sich über das Verhältniß beider Elemente klar zu sein, um die Beziehung des Staatscredits zum Papiergeld feststellen zu können.

Begriff und Wesen des Papiergeldes an sich setzen wir als bekannt voraus.

Im Sinne der Volkswirthschaft und der Verwaltung hat das Papiergeldwesen die Aufgabe als Zahlungsmittel für die Thätigkeit der Organisation des Zahlungs- und Unternehmungscredits zu dienen, und während die Grundsätze über die Fundation der Volkswirthschaft angehören und durch die allgemeinen Gesetze derselben beherrscht werden, gehören die Grundsätze über die Währung der Verwaltungslehre. Die Finanzwissenschaft hat dieselben als feststehende anzunehmen.

Solange nun die Finanzen sich des vorhandenen Papiergeldes in irgendeiner Weise bedienen, ohne die Summen desselben zu vermehren, gehört die ganze Lehre vom Papiergeld überhaupt nicht in die Finanzwissenschaft.

Das, was wir die Lehre von der Papiergeldschuld nennen, entsteht erst da, wo der Staat für die Bedürfnisse seiner Finanzen die Summe des Papiergeldes vermehrt.

Diese Vermehrung ist nun stets der Form nach ein Finanzcredit, weil die Finanzen formell die Verpflichtung übernehmen, die auf ihre Veranlassung ausgegebenen Papiergelder wieder einzulösen. Sie wird aber der Thatsache nach eine Schuld, weil diese Einlösung niemals vollständig stattfindet, und daher jene Verpflichtung eine dauernde bleibt. Das Papiergeldwesen kann daher mit gleichem Recht in den Finanzcredit und in das Staatsschuldenwesen aufgenommen werden; es bildet eben den Uebergang von dem einen zum andern. Jedoch stellen wir es unter den erstern, weil es nicht als eine geschlossene Summe erscheint, und nicht durch Steuern zur Rückzahlung gelangt.

Ebendeshalb müssen wir nun die Principien voraussenden, nach denen die Finanzen bei der Benutzung dieses Credits im allgemeinen vorzugehen haben, und dann zu den beiden Grundformen desselben übergehen.

II. Princip und System des Papiergeldcredits des Staats.

Das Princip für die Benutzung des Papiergeldes für den Credit des Staats beruht darauf, daß der Staat die Möglichkeit besitzt, je nach seinem Bedürfniß zur Deckung seiner Bedürfnisse Papiergeld zu emittiren. Diese Form der Creditbenutzung hat sehr viel Einladendes. Einerseits steht sie für jeden Augenblick und zu jedem Betrage offen, andererseits erscheint sie als eine unverzinsliche Schuld, und endlich scheint ihre Einlösung, da sie in den kleinsten Beträgen vor sich gehen kann, die leichteste und billigste zu sein.

Dennoch ist dieselbe an und für sich in hohem Grade gefährlich. Diese Gefahr selbst aber ist, wie die ganze Frage nach dem Papiergeldwesen, einerseits eine volkswirthschaftliche, andererseits eine finanzielle.

Die volkswirthschaftliche Gefahr setzen wir als bekannt voraus, die finanzielle erscheint ihrerseits daneben als eine selbständige; doch ist sie von den Grundsätzen der erstern auf jedem Punkte beherrscht. Sie beruht darauf, daß die Finanzen mit dem Papiergelde Zahlungen zu machen haben, deren Werth durch den des Papiergeldes bedingt ist.

Wenn nämlich die Gewißheit, das Papiergeld zu seinem Nennwerth benutzen zu können, eine vollkommen sichere ist, so wird auch der Einzelne schon bei der ersten Ausgabe jenes Papiergeldes dasselbe vom Staate selbst zu seinem vollen Nennwerth annehmen (oder dem Staate berechnen, was effectiv auf dasselbe hinauskommt). Ist dagegen diese Gewißheit nicht vorhanden, so wird der Werth jenes Papiergeldes in dem Maße von dem Empfangenden niedriger berechnet werden, als jene Gewißheit entfernter ist; die Schuldsumme des Staats wird daher immer nominell dieselbe bleiben, obwol er für die ausgegebenen Scheine um so weniger wirklich einnimmt, je weniger er in der Lage erscheint, dieselben zu ihrem Nennwerthe einlösen zu können.

Es ist daher im höchsten Interesse des Staats, wenn derselbe grundsätzlich dieses Papiergeld so zu fundiren strebt, daß dasselbe einen seinem Nennwerthe gleichen Verkehrswerth habe. Allein es liegt das ebenso sehr im Interesse der Volkswirthschaft, da die Schwankungen des Curses des Staatspapiergeldes einen

immer steigenden Preis aller Producte bei gleichem Werthe derselben hervorbringen, was andererseits auch wieder auf die Zahlungen des Staats einwirkt.

Da nun dieses Verhältniß des Nennwerthes des Papiergeldes zum wirklichen Werthe desselben, oder der Curs, seinerseits nicht willkürlich bestimmt werden kann, sondern festen Regeln folgt, so wird es die Aufgabe der Verwaltung des Papiergeldwesens, in Gemäßheit dieser Regeln für den guten und festen Curs des Papiergeldes zu sorgen.

Die Grundlage des Curses ist nun für jede Art von Papiergeld dasjenige, was wir die Fundation nennen. Das Wesen der Fundation zeigt aber, daß es im Grunde drei Arten von Papiergeld gibt und mithin auch die Papiergeldschuld des Staats in drei verschiedenen Grundformen contrahirt, respective verwaltet werden kann. Man darf daher auch hier nicht von einer einfachen Papiergeldschuld, sondern muß vielmehr von einem System derselben reden, so zwar, daß jede Art des Papiergeldes ihre eigenen Forderungen an die Verwaltung des Staatscredits aufstellen muß. Jene drei Arten sind nun die reinen Banknoten mit bankmäßiger Fundation, die Kassen- oder Steuerscheine mit der Steuerfundation und diejenigen Banknoten, welche zugleich als Kassenscheine fungiren. Da indessen kein Staat eine Papiergeldschuld durch Emission von reinen Banknoten (ohne das Recht, mit ihnen die Steuern zu zahlen) contrahiren, sondern denselben stets das Recht der Kassenscheine beilegen wird, so gibt es praktisch nur jene letztern zwei Arten der Papiergeldschuld, und die Verwaltung derselben besteht in der Anwendung derjenigen Grundsätze für Fundation und Emission dieser Schuldscheine, nach welchen dieselben ihren Paricurs zu erhalten vermögen.

Die Literatur und die Grundsätze über das Papiergeld gehören nicht in die Finanzwissenschaft und dürfen als bekannt vorausgesetzt werden. Aber das Papiergeld selbst ist naturgemäß von der Finanzwissenschaft als ein Theil der Lehre vom Staatscredit aufgenommen. Jakob, §. 767 fg.; Malchus, I, §. 86 und 87; Rau, §. 487, 488 und 529. Merkwürdigerweise hat Nebenius den Gegenstand nur indirect berührt. Der Charakter aller dieser Auffassungen ist ein gleicher. Da man den wesentlichen Unterschied der Arten des Papiergeldes und der beiden Grundformen der Fundation in der bankmäßigen und der Steuerfundation nicht erkannte, so hat die ganze

Lehre sich eigentlich stets auf dem rein volkswirthschaftlichen Standpunkte der Banknotenfrage gehalten, obwol eine Menge richtiger Bemerkungen sich allenthalben vorfinden. Dazu trug viel bei, daß auch die Schriftsteller über die Banken sich durchaus keine Rechenschaft von der finanziellen Bedeutung der Banknoten ablegten und daher durchaus den höchst verschiedenen Charakter der Arten der einzelnen Banknoten nicht verstanden, was die Anwendung der Lehre von den Banknoten auf die Staatspapiergeldschuld so gut als unthunlich machte. Hält man indeß den hier aufgestellten und im Grunde sehr leicht verständlichen und ganz unzweifelhaften Unterschied fest, so wird die ganze Lehre vom Staatspapiergeld ihre richtige Gestalt leicht annehmen. Ueber das Wesen des Papiergeldes und die Arten der Fundation und der Währung dürfen wir wol auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 290, verweisen. Rau, II, 487 fg., hat blos vom Staatspapiergeld im allgemeinen gesprochen; Umpfenbach, II, 208, so gut als gar nicht; ebenso Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 538 fg.

a) Die Banknotenschuld. (Verzinsliche Papiergeldschuld.)

Die Banknotenschuld des Staats entsteht, wenn der Staat die Bank veranlaßt, eine größere Summe von Noten anzufertigen, als ihre geschäftsmäßigen Bedürfnisse einerseits und ihre bankmäßige Fundation andererseits fordern, und ihm diese Summe als Darlehn zu übergeben.

Das Verhältniß, welches daraus entsteht, ist dann ein doppeltes, und die genaue Unterscheidung beider Seiten desselben bildet für das richtige Verständniß dieser Schuld die absolute Voraussetzung.

Einerseits nämlich übernimmt die Bank die Verpflichtung, die von ihr angefertigten, dem Staate als Darlehn übergebenen und von diesem in den Verkehr gebrachten Noten dem künftigen Inhaber in derselben Weise gegen edles Metall einzulösen, wie die auf ihrem geschäftsmäßigen Betriebe beruhenden Noten. Der Einzelne, indem er die neuen Noten, durch welche das Darlehn eben constituirt wird, annimmt, gibt daher der Bank zunächst einen Credit, da jede Note eine Anweisung auf den Credit der Bank ist.

Andererseits übernimmt der Staat die Verpflichtung, der Bank diese Einlösung durch den Einzelnen für den von ihm geliehenen Betrag von Banknoten möglich zu machen, oder die

Bank, indem sie die neuen Noten als Darlehn dem Staate gibt, gibt dem Staate Credit, da sie diese neue Summe von Noten nicht aus ihrer bankmäßigen Fundation als fundirt ansehen kann.

Es kommt daher zunächst darauf an, diesen Noten eine selbständige Fundation neben der Bankfundation zu geben, welche die ursprünglichen Noten der Bank besitzen. Und nun kann man sagen, daß eigentlich diese Fundationen des Staats die Schuld des letztern ist, vermöge deren er seinen Credit in den Noten der Bank benutzt; denn der Credit, den die Bank in Form ihrer Noten gibt, beruht eben selbst wieder nur auf der Fähigkeit und Willigkeit des Staats, der Bank die Einlösung dieser Banknotenschuld möglich zu machen. Da nun die einzelnen Noten der Bank äußerlich nicht unterschieden sind und daher niemand sagen kann, welche Note in der circulirenden Notenmasse die eigentliche Banknote und welche die Staatsschuldennote ist, so verschmilzt durch die Banknotenschuld der Credit des Staats und der der Bank auf das innigste zu einem ununterscheidbaren Ganzen; die in den Noten existirende Schuld der Bankactionäre wird Staatsschuld und umgekehrt, und in dieser Verschmelzung erscheint nun der Satz, daß der Werth der Banknoten überhaupt nicht mehr von der geschäfts- und bankmäßigen Fundation der eigentlichen Banknoten, sondern von dem Schuld- und Creditwesen des Staats abhängt, mit diesem sinkt und steigt, womit die Bank am Ende alle eigene und selbständige Geschäftsthätigkeit verliert und zu einer bloßen Anstalt für die Staatsschulden wird.

Offenbar ist dies ein entschiedener Nachtheil für die gesammte Volkswirthschaft, welche der Functionen der Banken nicht entbehren kann. Gegen diesen Nachtheil schützt nun das Interesse der Actionäre sowol die Bank selbst als die Gesammtheit, und zwar indem der Staat genöthigt wird, für jene Darlehne in Noten Bedingungen festzustellen, welche ihrerseits der Bank die Einlösung auch dieser Noten, damit die Sicherheit ihres Credits und endlich mit diesem ihrem Credit auch den des Staats selbst garantiren sollen. Auf diese Weise entsteht ein Vertrag zwischen dem Staate und der Bank, der die Stelle eines eigentlichen Darlehnsvertrags vertritt und dessen Aufgabe es ist, das Maß der Benutzung des Bankcredits durch den Staat einerseits und die Sicherung desselben andererseits zu bestimmen. Der Inhalt eines

solchen Vertrags bezieht sich daher zuerst auf die auszugebende Summe von Banknoten, welche der Staat von der Bank als Darlehn empfängt; dann auf die Art und Weise, wie der Staat der Bank die Mittel darbietet, um diese Noten einlösen oder die Rückzahlung der in der Ausgabe der einzelnen Noten gemachten Schuld bewerkstelligen zu können. Die Bestimmungen eines solchen Vertrags sind jedoch sehr verschieden. Sie richten sich nämlich einerseits nach der Entstehung der Banknotenschuld, andererseits nach den Mitteln, welche der Staat für die Deckung derselben besitzt. Hier lassen sich folgende Hauptfälle unterscheiden.

1) Die Bank leiht dem Staate für die Ertheilung des Privilegiums überhaupt eine gewisse Summe von Noten gegen eine Deckung, welche meist in einfacher Schuldverschreibung besteht, die die Bank nicht nach ihrem Ermessen einlösen kann. Hier muß die Bank für die Einlösung ihrer Noten selbst haften und das Papiergeld hat somit eine eigene Schuld constituirt.

2) Wenn die Banknotenschuld contrahirt wird, um eine Steuerschein= oder reine Staatspapiergeldschuld zu convertiren (s. unten), so pflegt der Vertrag zugleich die Constituirung der Bank selbst zu enthalten und erscheint daher in der Form des Privilegiums und der Statuten der Bank. Die Deckung der Banknotenschuld besteht dann der Regel nach erstlich darin, daß den Banknoten ohne Unterschied die Steuerfundation gegeben wird, d. h. daß sie das Recht bekommen, bei allen öffentlichen Kassen als Steuerzahlungsmittel angenommen zu werden; sodann darin, daß sie die volle Währung erhalten, indem sie neben der Staatswährung auch die Verkehrswährung bekommen. Beide Rechte machen es der Bank möglich, eine größere Summe an Noten auszugeben, als diejenige ist, welche durch ihren Baarfonds bankmäßig fundirt sein würde. Und nun muß man denjenigen Notenbetrag, um welchen die Gesammtsumme der ausgegebenen Noten die bankmäßig fundirte Notensumme übertrifft, als die eigentliche Banknotenschuld des Staats ansehen, gleichviel ob von einer solchen eigenen Schuld die Rede gewesen oder nicht. Dieser Conversionsproceß des reinen Staatspapiergeldes in Banknoten ist im Grunde die Rückzahlung des erstern durch die letztern. (S. unten.)

3) Wenn dagegen eine bereits bestehende Bank dem Staate

Noten leiht, die eigens zu dem Zwecke ausgefertigt und daher nicht bankmäßig fundirt sind, so muß der Staat der Bank Haftung bieten, weil die Bank für jene Noten ohne Unterscheidung haftet. Eine solche Haftung geschieht dann stets vermöge eines eigenen Vertrags, den die Bankverwaltung mit der Finanzverwaltung abschließt und in welchem die letztere zwei Wege einschlagen kann. Sie kann entweder die ratenweise Rückzahlung desjenigen Betrags in baarem Gelde versprechen, den sie in der Form von Banknoten von der Bank empfangen hat, oder sie kann sich begnügen, irgendwelche Sicherheit für den ganzen Betrag zuzusagen. Dabei sind wieder verschiedene Modificationen denkbar: sie kann theils für jene ratenweise Rückzahlung bestimmte Steuern anweisen, theils aber auch die Einkünfte aus den Realitäten, welche sie als Sicherheit bestellt hat. Dies muß sich nach den Umständen richten; jedoch gilt hier ein allgemeiner und hochwichtiger Grundsatz, der das Verhältniß der Rückzahlung jener Schuld normirt und der die Erklärung einer Reihe der wichtigsten Operationen und Zustände des Papiergeldwesens enthält.

4) Wenn nämlich die Gesammtsumme der Banknoten inclusive derjenigen, welche die Staatsbanknotenschuld bilden, nicht größer ist als das Bedürfniß des Verkehrs, so ist eine Einziehung der Noten nicht nöthig, und der Paricurs derselben mit ihrem Nennwerth zeigt, daß derjenige Theil, der die Banknotenschuld constituirt, durch die Steuerfundation vollkommen gedeckt ist. Diese Noten bilden daher eine dauernde schwebende Schuld als eine Form der Anticipation der Steuern, wie jeder wohlfundirte Kassenschein (s. unten), und die Frage nach der Rückzahlung oder Einlösung dieser Noten fällt genau zusammen mit demjenigen, was unten über die Einziehung der Kassenscheine zu sagen ist. Wenn dagegen die Gesammtsumme der Noten größer ist als der Bedarf, so beginnt der Curs der Noten zu schwanken und jede Note strebt nach Einlösung gegen ihren Nennwerth. Das beweist, daß die Schuld des Staats größer ist als sein Credit. In einem solchen Falle kann nun auch die Hypothecirung dieser Schuld oder die Ausstellung besonderer Sicherheit für die Noten in Form von Realitäten u. s. w. nicht viel helfen, weil die Einlösung der Note nicht den Werth, sondern das Geld sucht, worauf sie lautet. Es muß daher die Einziehung der Noten stattfinden,

welche darin besteht, daß die als Zahlung bei den Staatskassen oder der Bank einlaufenden Noten nicht wieder ausgegeben, sondern gesammelt und vernichtet werden. Diese Vernichtung der Noten ist daher die Rückzahlung oder Tilgung der in diesen Noten bestehenden Staatsschuld. Der Proceß der Einziehung ist aber keineswegs so einfach wie der Proceß der Vernichtung der eingezogenen Noten. Die Einziehung nämlich besteht darin, daß der Staat diese ihm als Steuerzahlung eingelaufenen Noten nicht für diejenigen Ausgaben benutzt, welche mit den eingelaufenen Steuern nach der Staatsrechnung hätten bezahlt werden sollen. Es leuchtet daher ein, daß er als Mittel der Deckung für diese Ausgaben, da er die Noten nicht hat, etwas anderes haben muß, und dies andere kann nun nur entweder die Ersparniß im Budget, oder die Erhöhung der Einnahmequellen, oder endlich, dafern diese beiden Punkte nicht da sind, die Contrahirung einer neuen festen oder Anlehnsschuld sein, sodaß auf diese Weise die Rückzahlung der Banknotenschuld des Staats durch Einziehung und Vernichtung der Noten, welche diese Schuld constituiren, als Consolidirung der Notenschuld in Anlehnsschulden erscheint. Haben solche zu diesem Zwecke ganz oder zum Theil gemachte Anlehnsschulden nun wieder ihre Tilgung, so ist diese Tilgung im Grunde nur der Form nach die Tilgung der Anleihe, der Wirklichkeit nach dagegen die Tilgung der Notenschuld. Daraus ergeben sich denn auch die Grundsätze, unter denen eine solche Convertirung der Notenschuld in eine (consolidirte) Anlehnsschuld richtig ist. Dieselbe muß nämlich

1) am nothwendigsten dann stattfinden, wenn die Summe der Noten, weil sie größer ist als der Bedarf, einen schwankenden Curs bekommt und der Staat die Einziehung derselben weder durch Ersparniß noch durch Steuererhöhung möglich machen kann. Denn die Nachtheile eines schwankenden Curses der Valuta sind viel größer als die Verzinsung und Amortisirung der Anleihe, welche zur Herstellung der richtigen Notensumme und ihrer ausreichenden Fundirung gemacht wird.

2) Sie muß ferner stattfinden, wenn die Verzinsung des vom Staate für seine Notenschuld benutzten Bankcredits — der Zinsfuß der Obligationen, welche der Staat als Sicherheit

für das Notendarlehn bei der Bank deponirt — höher ist als die Zinsen und Kosten einer zur Consolidirung bestimmten Anleihe des Staats.

Alle diese Punkte empfangen nun ihre volle Entwickelung erst durch ihre Verschmelzung mit der folgenden Form der Papiergeldschuld des Staats.

b) Die reine Staatspapiergeld- oder Kassenscheinschuld.
(Unverzinsliche Papiergeldschuld.)

Das reine Staatspapiergeld entsteht, wenn der Staat Papiergeld ohne eine bankmäßige Fundation und daher auch ohne Vermittelung der Bank ausgibt, anstatt mit baarem Gelde oder mit Banknoten zu zahlen. Ein jeder solcher Schein enthält die Verpflichtung des Staats, ihn wenn auch nicht einzulösen, so doch als eine Schuld für sich anzuerkennen. Es liegt daher in dieser Verpflichtung schon stillschweigend die zweite, denselben zu seinem Nennwerthe in Zahlungen selbst annehmen zu wollen. Ist diese Verpflichtung auf dem Scheine ausdrücklich als die Fähigkeit desselben, bei öffentlichen Zahlungen an den Kassen des Staats zu seinem Nennwerthe das baare Geld zu vertreten, anerkannt, so ist ein solcher Schein ein Kassenschein. Seiner Natur nach besteht daher jedes reine Staatspapiergeld aus Kassenscheinen; die ausdrückliche Bezeichnung als Kassenschein ist nur der bestimmt formulirte Ausdruck des Wesens dieser Scheine, da kein Staat sich weigern kann, seine eigenen Schuldscheine als Zahlungsmittel anzunehmen.

Diese Kassenscheine gehören nun dem Staatscreditwesen ebenso gut wie die Banknoten der Notenschuld, nur ist die Art und Weise, wie sie benutzt werden, eine andere. Während nämlich bei den Noten der vom Staate garantirte Credit der Bank zunächst den Noten ihren wirklichen Werth gibt, der durch die Wahrscheinlichkeit der Einlösung durch die Bank gesetzt und bemessen wird, und den daher der Staat wie jeden andern Credit, den er von Dritten empfängt, der Bank *verzinsen* muß, empfangen die Kassenscheine ihren Werth durch die Wahrscheinlichkeit, anstatt des baaren Geldes bei den öffentlichen Kassen gebraucht werden zu können. Sie bedürfen daher an sich gar keiner Ein-

lösung; ihre Einlösung besteht eben in der Annahme bei den öffentlichen Kassen, und deshalb ist auch der Charakter der in ihnen enthaltenen Schuld ein von dem der Notenschuld sehr verschiedener. Während bei dieser der Staat Debitor gegen die Bank und diese Debitor gegen den Inhaber der Note ist, ist bei den Kassenscheinen in der That vom Staate statt des Geldes ein Schein ausgegeben, der die künftige Steuer dessen zahlen kann, der ihn besitzt. Daher hat der Staat dieses Papiergeld auch **nicht** zu verzinsen, damit er sich dabei gleichsam selber Credit gibt; und daher denn Name und Begriff der „unverzinslichen Schuld". Sie ist daher nichts anderes als eine andere Form der schwebenden Schuld, eine Benutzung der künftig fälligen Steuerzahlung, die auch wirklich dann, statt in baarem Gelde, in diesen Kassenscheinen eingehen wird. Und da die Kassenscheine keine Zinsen tragen und durch ihre niedrigen Beträge in alle steuerzahlenden Hände kommen, so ist es kaum zweifelhaft, daß sie in der That die wahre und beste Form der schwebenden Schuld sein müßten, insofern es sich nicht um eine blos augenblickliche und vorübergehende Benutzung der Kassenbestände der einzelnen Staatskassen handelt, die allerdings durch Schatz- oder Kassenanweisungen sich besser verwerthen lassen.

Allein aus dieser schwebenden Schuld wird eine feste, sobald die einmal ausgegebene Summe von Kassenscheinen durch beständige Wiederausgabe im Verkehr bleibt. Die Contrahirung der Schuld besteht dann in dem Act, vermöge dessen der Staat mit diesen Scheinen entweder den Ausfall der Einnahmen gegen die Ausgaben deckt, oder sich den Theil seiner Einnahmen, der der Summe dieser Scheine entspricht und den er in baarem Gelde eingenommen hat, zu andern Zwecken verfügbar macht. Er ist dann den ganzen Betrag dieser Scheine den Inhabern schuldig, jedoch unter der Modification, daß er diese Schuld nicht bezahlt, sondern nur sich compensiren läßt; denn die Zahlung einer Steuer mit Kassenscheinen ist nichts anderes als eine Compensation der Forderung desjenigen, der den Kassenschein vom Staate an Zahlungsstatt empfangen hat, mit derjenigen, welche der Staat durch seine Steuergesetzgebung an den letztern stellt und die durch Hingabe des Kassenscheins vollzogen wird.

Diese Form der Contrahirung der Schuld ist nun von allen

die billigste und bequemste für den Staat, denn er gebraucht dafür erstlich keine weitere Sicherheit, weder in Baarfonds noch in Realitäten; er braucht zweitens keinen Vertrag mit einem andern Institut; er hat drittens allein über die Summe zu entscheiden, die er ausgeben will, und endlich viertens braucht er diese Schuld nicht zu verzinsen. Und deshalb wird von dieser Form gern und regelmäßig Gebrauch gemacht.

Aber sie hat andererseits ihre großen Gefahren und diese Gefahren haben gleichsam die Geschichte dieser Scheine gebildet.

Anfänglich nämlich dachte man bei der Ausgabe dieser Scheine nicht an die ihnen zu Grunde liegende Steuerfundation, sondern war der Meinung, daß der Werth derselben auf dem Willen des Staats beruhe, daß sie im Verkehre ihren Nennwerth haben sollen, gerade als ob die Prägung, die das edle Metall zu Geld macht, ihm auch seinen Werth gäbe. Man glaubte daher keine andere Grenze für jene Summe zu haben als das Bedürfniß des Staats. Indem nun dadurch die wahre Grenze der Steuerfundation überschritten ward, sank natürlich der Werth der Scheine in dem Grade, in welchem ihre Summe die Steuerfundationsgrenze überstieg. Die Unbekanntschaft mit dem Wesen der letztern verleitete daher zu der Meinung, daß man den Werth der Scheine durch Gesetze über ihre Annahme und Berechnung im Verkehr erzwingen könne. So entstand der Versuch, die Fundation durch den Zwangscurs zu ersetzen. Die absolute Aufhebung alles objectiven Maßes, die im Wesen des Zwangscurses liegt, ließ nun den Werth der Scheine noch tiefer sinken und nöthigte dadurch den Staat, die Masse derselben beständig zu erhöhen, was den Werth noch mehr herabbrachte. Die dadurch entstehende absolute Unmöglichkeit, in dem Papiergelde das allgemeine Werthmaß und damit die Werthordnung zu finden, zwang dann die Verwaltungen, diesen Scheinen eine feste, außer ihnen liegende Fundation als Maßstab ihres Geldwerths zu geben. Diese Fundation war aber eine zweifache.

Die erste bestand darin, daß man die Massen des Staatspapiergeldes in Noten convertirte, denen der Staat vermöge der Bank eine bankmäßige Fundation gab, indem er ihnen zugleich die Steuerfundation hinzufügte, theils durch Gründung eigener Banken zu diesem Zwecke, theils durch Verträge mit der bereits

bestehenden Bank. Diese Conversionen geschehen, indem die Bank die Staatsscheine gegen einlösbare Noten umwechselt; die Summe der für eine solche Umwechselung ausgegebenen Noten bildet dann die Notenschuld des Staats, die derselbe wieder theils durch Ratenzahlungen, theils durch Anleihen der Bank zurückzahlt, theils aber auch gar nicht zurückzahlt, indem vermöge der Steuerfundation ein Theil der Noten einer bankmäßigen Fundation nicht bedarf. Allein dafür gewannen die Noten allerdings neben der meistens bisher nicht verstandenen Steuerfundation den Credit der Bank, und dieser Credit ersetzte den Mangel der bankmäßigen Fundation, sodaß dadurch, oft freilich erst nach Jahren, der feste Curs des Noten= und des Papiergeldes hergestellt ward. Dieser Weg hatte daher den großen Vortheil, daß er die Sicherheit der Noten auf einer allerdings nur scheinbar einfachen, gewiß aber allgemein verständlichen Grundlage feststellte, und ist daher fast allenthalben angenommen. Er führt vom Staatspapiergeld zur Conversion in einlösbare Banknoten und von der einlösbaren Banknote zu eigentlichen Anleihen des Staats, durch welche der letztere der Bank die Einlösung und die bankmäßige Fundation möglich macht. Er hat dagegen den Nachtheil, daß der Staat den Credit, den ihm die Bank gibt, indem sie seine Scheine gegen ihre Noten einlöst, verzinsen muß, und zwar auch für diejenigen Notenbeträge, welche einer bankmäßigen Fundation gar nicht bedürfen, weil sie mit der Steuerfundation ohne allen Baarfonds der Bank ausreichend fundirt sind. Die Bank bekommt daher einen Zins für einen Credit, den sie in der Wirklichkeit gar nicht gibt, und verwerthet außerdem die auf der Steuer fundirten Noten, die im Grunde nur schwebende Schuld sind und mithin den Staatscredit enthalten, als ihren Credit. Auf diesem Verhältniß beruht zum Theil der hohe Werth der Bankactien und die hohen Procente, welche sie tragen.

Allein dieses Verhältniß ist durchaus nicht zu ändern, solange der Staat nur Eine Art von Papiergeld hat, die Banknote, die ohne alle Unterscheidung ihrer einzelnen Stücke zugleich Kassenschein ist. Wenn daher der Staat die Benutzung seines eigenen, in seinen regelmäßigen Steuerforderungen liegenden Credits für sich selbst gewinnen will, so muß er neben der Banknote die eigene Form des Staatspapiergeldes mit seiner Steuerfundation,

den Kassenschein herstellen und zwar, indem er diesem, wie es ebenso sehr in der Natur der Sache als in seinem Interesse liegt, das ausschließliche Recht zur Zahlung bei den öffentlichen Kassen beilegt und dasselbe den Banknoten entzieht. Die Summe solcher eigentlichen Kassenscheine oder Steuerscheine bildet dann eine schwebende Schuld, welche zugleich im ganzen eine feste Schuld ist und die deshalb ohne alle Zinsen vom Staate contrahirt wird, weil ihre Zahlung ebenso gewiß ist als die Steuerzahlung, denn die Steuerzahlung durch diese Scheine ist ja eben die Rückzahlung an den Einzelnen als Compensation. Die Voraussetzung ist dabei natürlich nur, daß die Summe der Kassenscheine nicht die Summe der Steuern, die in den Hauptterminen zu zahlen sind, viel übertreffe. Solange sie zwischen einem Drittheil und der Hälfte der gesammten jährlichen Steuersumme bleibt, erscheint sie als vollkommen fundirt und wird stets ihren Nennwerthcurs behalten.

Es ergibt sich endlich daraus, daß diese eigentlichen Kassenscheine mit richtiger Steuerfundation einer Einziehung nicht bedürfen, sondern immer in gleichem Betrage erhalten werden können. Aber sie können auch weder vermehrt noch in anderer Form ausgegeben werden; einmal ausgegeben, ist mit ihnen dieser Theil des Staatscredits erschöpft. Die wirkliche Einziehung der Kassenscheine, ohne daß den Noten das Steuerzahlungsrecht gegeben wird, erzeugt daher etwas ganz anderes. Sie macht es den Angehörigen des Staats zur Pflicht, mit edelm Metall statt mit Papier die Steuer zu zahlen; sie macht es dafür aber auch dem Staate möglich, in jedem Augenblicke ohne alle Abhängigkeit, Kosten und Gefahr die Hälfte seiner Einnahmen zu plötzlichen Zwecken zu verbrauchen und statt des edeln Metalls, das er als Steuer einnahm, nicht blos dieses, sondern auch Kassenscheine auszugeben. Die Einziehung der Kassenscheine ist daher die einzige Form, in welcher in unserer Zeit der Staat sich einen Staatsschatz in Bereitschaft halten kann und soll, und zwar wird dieser Staatsschatz gleich sein ungefähr der Hälfte seiner jährlichen Einnahmen, für die er Kassenscheine ausgeben kann, während das eingegangene Silber in seinen Kassen kostenlos zu seiner Verfügung steht.

Was nun diesen allgemeinen Grundsätzen gegenüber das Papiergeldwesen der einzelnen Staaten betrifft, so liegt die Versuchung nahe, dabei das ganze Bankwesen in Betracht zu ziehen. Die Finanz-

wissenschaft jedoch muß sich hier auf das Verhältniß derselben zum Papiergeldcredit beschränken, und hier sind die einzelnen Staaten sehr verschieden.

Englands Banknoten zuerst bestehen aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen. Die 14,750000 Pfd. St. Noten der Bank von England, die keine bankmäßige Fundation haben, sind reine Banknotenschuld. Indem der Staat die englischen Noten als Steuerzahlungsmittel annimmt, hat diese Schuld den Charakter der Kassenscheine, und die Fundation dieser Noten ist daher neben der Obligationenfundation zugleich eine Steuerfundation, obgleich es in England keine eigentlichen Kassenscheine gibt, und die Steuerfundation nirgends formell ausgesprochen ist. Diese Steuerfundation erstreckt sich auch auf die übrigen Noten, die mit vollem Betrage fundirt sein müssen. Das englische Notensystem ist daher eine Mischung beider Arten von Fundation, die als durchaus unzweckmäßig betrachtet werden muß, da die volle bankmäßige Fundation jeder Note, die über jenen Betrag hinausgeht, ein Widerspruch mit dem Wesen des Papiergeldes ist und die Sicherheit der Note zu theuer kauft. Dieses System konnte daher auch nur durch die völlige Unkenntniß des Wesens und der wunderlichen Mischung seiner eigenen Fundation möglich werden. Es ist wahr, daß es nicht schadet, aber der Nutzen, den es mit sich bringt, ist im Verhältniß weder organisch vertheilt, noch so groß, als er sein könnte. Das Princip der Peels-Acte war es nun, diesen Notencredit, den die Bank an den Staat gab, eben auf jene 14 Mill. Pfd. St. zu beschränken, um das Geldwesen nicht durch willkürliche Benutzung der Noten zu erschüttern. Fehlt den Finanzen Geld, so müssen sie sich mit der schwebenden Schuld oder dem Geschäftscredit behelfen; s. oben. Dies ist ein klares und einfaches System.

Frankreichs Notensystem ist das der einfachen Banknoten. Frankreich hat gar keine Kassenscheine. Wenn der Staat Noten leiht, so leiht er sie wie jeder Privatmann und muß sie zahlen. In Frankreich liegt daher die Steuerfundation ganz unbenutzt, während die gute bankmäßige Fundation allerdings die Banknote vollkommen sichert. Es leuchtet ein, daß dies den Vortheil eines Staatsschatzes hat; in der That ist derselbe aber durch die ungeheuere Ausdehnung der schwebenden Schuld schon wesentlich ausgenutzt. Die Benutzung der Steuerfundation durch Kassenscheine würde dem Staate die Zinsen und den Curswechsel der Bons du trésor sparen. In der That ist die Emission von kleinen Noten in neuester Zeit thatsächlich doch nur ein Kassenscheinsystem.

Preußens Papiergeldsystem ist das einzige, welches systematisch die Steuerfundation neben der Bankfundation ausnutzt und daher das doppelte System des Papiergeldes am anschaulichsten macht. Die Banknoten sind bankmäßig fundirt; die Kassenscheine sind nur auf Steuer fundirt. Die Einwechselungskassen für die letztern zeigen ent-

weder nur, daß man ihre Natur nicht verstanden hat, oder daß man, was wahrscheinlicher ist, ihren Curs feststellen wollte. Es leuchtet ein, daß diese letztern ohne alle Bedeutung sind, solange die Summe der Kassenscheine ihre naturgemäße Fundation nicht überschritten hat; daß sie aber ihre Function sofort einstellen, oder ungeheuere Opfer fordern würden, wenn diese Summe wirklich überschritten würde. Die Summe, für welche diese eigentlichen Kassenscheine ausgegeben werden dürfen, ist bereits im Jahre 1820 gesetzlich auf 11,242347 Thlr. bestimmt, dann durch Gesetz vom 7. Mai 1856 auf 15,842347 Thlr. erhöht. Die Bruttoeinnahme, also die Steuersumme, welche diese Kassenscheine verwerthet, indem der Staat sie als Zahlungsmittel annimmt, beträgt circa 95—100 Mill. Thlr. Es ergibt sich daraus, daß ein Drittheil der Bruttoeinnahme eines jeden Staats in Kassenscheinen als unbedingt fundirt angesehen wird.

Was endlich das Verhältniß Oesterreichs zu seiner Bank betrifft, so hat dasselbe die lehrreichsten Wandlungen erfahren. Sie beginnt mit der Aufstellung der Nationalbank 1817, welche die Aufgabe hatte, die alten Anticipationsscheine der sogenannten Wiener Währung gegen einlösbare Banknoten umzutauschen und so aus einer eigentlich schwebenden Schuld eine Papiergeldschuld zu machen. Natürlich war das nur möglich, indem der Staat der Bank dafür theils direct gewisse Summen zahlte, theils ihr den Verkaufspreis von Staatsgütern überwies. Als im Jahre 1848 die Bank ihre Baarzahlung einstellte, begann der Staat theils Kassenscheine neben den Noten in den Staatsscheinen (verzinsliches Papiergeld) auszugeben, theils auch die Noten der Bank mit der Steuerfundation zu versehen und dafür bei ihr ein bedeutendes, in seinem jetzigen Betrage mit 40 Mill. beziffertes Anlehen zu machen. Dieser Zustand dauerte bis 1852, wo statt der Staatsschatzscheine nur Banknoten ausgegeben wurden, welche dann beide Fundationen zugleich hatten, aber durch ihren Betrag die Einlösung fast unmöglich machten. Die Folge war der Versuch, die Banknote wieder dadurch zu entlasten, daß laut des neuen Bankvertrags von 1868 der Staat den Unterschied zwischen Note und Kassenschein durchführte, indem die Noten zu einem und zu fünf Gulden für „Staatsnoten" (d. i. Kassenscheine) erklärt wurden, wozu dann die Note zu funfzig Gulden als höchste „Staatsnote" hinzukam. Allein die völlige Gleichheit in der Form und die dauernde Nichteinlösung auch der Banknoten haben jeden praktischen Erfolg dieser Maßregel unmöglich gemacht. Dabei muß bemerkt werden, daß über die als Staatsnoten erklärten Banknoten die Bank die Rechnung führt, während die übrigen Staatsnoten von der Staatsschuldencommission (als issuing department) verwaltet werden. Im Jahre 1870 war das Verhältniß folgendes. Neben den eigentlichen Banknoten bestanden:

an zu Staatsnoten erklärten Ein- und Fünfguldenbanknoten, und zwar:

a) zu einem Gulden . . .	Fl. 1,532471 —	
b) zu fünf Gulden . . .	Fl. 453725 —	
zusammen		1,986196 —
An aus der Mitsperre der Commission erfolgten in förmlichen Staatsnoten, und zwar:		
zu einem Gulden . . .	Fl. 90,571083 —	
zu fünf Gulden	Fl. 122,091590 —	
zu funfzig Gulden . .	Fl. 137,454650 —	
zusammen		350,117323 —
im ganzen also . . .		352,103519 —

Die höchste Summe, welche der Staat in seinen Noten (und der schwebenden Schuld der Salinenscheine) ausgeben darf, ist 400 Mill. Fl. Die obigen Summen wechseln daher nach Bedarf von Jahr zu Jahr.

Die Geschichte des russischen Papiergeldes — des krankhaftesten Elements des russischen Finanzwesens seit Ende des vorigen Jahrhunderts — ist für die Theorie vielleicht am lehrreichsten; sie wiederholt die Schicksale des Staatspapiergeldes der andern Staaten und bestätigt die allgemeinen wissenschaftlichen Grundsätze. Doch sind dabei einige Eigenthümlichkeiten, welche allein dastehen und der jetzigen Lage der russischen Staatspapiergeldschuld einen eigenthümlichen Charakter geben. Die russischen Papiergeldscheine (in Beträgen von 100, 50, 25, 10, 5, 3 und 1 Rubel), die in Rußland officiell Creditbillete genannt werden, wurden im Jahre 1840 an Stelle der alten Assignaten Katharina's II. eingeführt (s. oben). Die Creditbillete waren außer der allgemeinen Fundation außer allem Vermögen und Einnahmen des Staats (Steuerfundation) noch auf einem Metallfonds in Gold zu einem Drittel der Totalsumme fundirt und in den Staatskassen auf Kündigung einlösbar; sie hatten gesetzlichen Curs als Zahlungsmittel bei den Staatskassen und im Privatverkehr auf gleichem Fuße mit dem Metallgelde. Solange die Summe der circulirenden Billete den Bedarf des Publikums an Papiergeld nicht überschritt (300—315 Mill. Rubel), wurden sie niemals eingewechselt und cursirten Pari mit der klingenden Münze, ähnlich den englischen Banknoten. Mit dem Krimkriege (1852) fingen die neuen Emissionen des russischen Papiergeldes an; ihre Summe wird mehr als verdoppelt (700 Mill. Rubel mehr), sie fallen im Curse, drängen zu den Kassen und die Baarzahlung (von 1858) wird eingestellt. Hier fängt die Periode des eigentlichen Zwangcurses der Creditbillete an. Ihrem Princip nach sind sie einlösbar, thatsächlich nicht. Allerdings strebt die Regierung durch die Ansammlung eines Baarfonds in der Staatsbank, der jedes Jahr vergrößert wird, die Einwechselung der Billete herzustellen. Indessen ist durch die Errichtung der neuen Staatsbank (an Stelle aller frühern) in 1860 eine wichtige Veränderung im

Charakter des russischen Papiergeldes eingetreten. Diese Bank, welche ohne Monopolvorrechte neben den Privatbanken die gewöhnlichen Bankgeschäfte treibt, hat zu ihrer Hauptaufgabe die Herstellung der russischen Valuta und der normalen Papiergeldcirculation. Die ganze circulirende Summe der Creditbillete wurde auf ihre Rechnung gestellt, in ihre Hände wurde der Baarfonds der Billete gegeben, und die Billete bekamen eine gewisse bankmäßige Fundirung. Die Summe der Billete, welche den Metallbaarfonds übersteigt, ist eingeschrieben in der Bilanz der Bank als Schuld der Regierung (des Staatsschatzes) an die Bank ganz wie in Oesterreich, obgleich die Bank selbst ein Staatsinstitut ist. Damit ist viel gewonnen und für die Zukunft vorbereitet. Die Creditbillete werden nicht mehr zur Deckung der laufenden Staatsausgaben benutzt, sie werden und können nicht mehr direct von der Finanzverwaltung für Budgetzwecke emittirt werden, sie unterliegen einer öffentlichen Rechnung und Controle, und können nicht mehr die schwebende Staatsschuld vergrößern. Durch alles dieses hat das russische Papiergeld an Stetigkeit viel gewonnen; die letzten fünf Jahre hatten das Agio gegen Metall vermindert, ohne wesentliche Schwankungen festgestellt. Doch werden gründlichere Reformen auf diesem Gebiete gewünscht und neue Maßregeln erwartet.

Zweiter Abschnitt.

Das Staatsschuldenwesen.

A. Wesen der Staatsschuld.

I. Begriff derselben.

Die zweite Hauptform des Staatscredits besteht nun in dem Staatsschuldenwesen.

Die Staatsschuld unterscheidet sich sowol in Form als in Wesen leicht vom Finanzcredit. Sie enthält diejenige Benutzung des Staatscredits, vermöge deren der Staat die Kapitalien Einzelner für eine dauernde Benutzung seiner Zwecke gegen regelmäßige Zinsen leiht und deren Form daher auch eine förmliche Schuldurkunde des Staats ist. Allein in dieser Form liegt nicht das Wesen derselben. Das letztere ist vielmehr ein ganz specifisches

und muß für alle Behandlung des eigentlichen Staatsschuldenwesens unbedingt an die Spitze gestellt werden. Am deutlichsten wird dasselbe, wenn man es mit der Natur der Privatschuld vergleicht, die in der Form der Staatsschuld gleichartig ist.

Während nämlich jede Privatschuld entweder, wie bei dem Realcredit, für den Werth eines Gutes, oder wie beim Geschäftscredit für die Production desselben gegeben wird und deshalb stets kündbar sein muß und ist, kann der Staat weder den Werth seiner Güter in seinen Schuldurkunden hergeben, noch auch die Rückzahlung durch gewerbliche Production möglich machen. Der Staat muß daher seinen Finanzcredit beständig auszahlen, aber es ist das Wesen der eigentlichen Staatsschuld, daß die Rückzahlung des Darlehns ein principiell ausgeschlossenes Moment ist und nur ausnahmsweise eintritt. Es ist kein Zweifel, daß das eigentliche Staatsschuldenwesen überhaupt erst da anfängt, wo der Grundsatz der vollen Kapitalskündigung aufhört und Gewißheit und Werth der Verzinsung der Schuld an die Stelle des Schuldkapitals treten. Die Staatsschuld nimmt daher in jeder Beziehung einen andern Platz im Creditwesen ein wie jede andere Schuld. Sie ist aber zugleich ihrem Umfange nach so bedeutend, ihrer Verwendung nach so wichtig und in ihrem Einflusse auf Güter- und Werthleben so gewaltig, daß man sie mit jener ihrer Eigenthümlichkeit einer besondern Beachtung widmen muß.

Offenbar nun ist der Standpunkt, von dem aus diese große finanzielle Thatsache betrachtet werden muß, ein dreifacher. Die Staatsschuld ist zuerst als volkswirthschaftliches Element den allgemeinen Gesetzen der Volkswirthschaft unterworfen; sie ist zweitens zu einem organischen Factor der gesammten Verwaltung des Staats geworden, und endlich gelangen beide Elemente in der Finanzverwaltung als der Verwaltung des eigentlichen Staatsschuldenwesens zur praktischen Geltung. Man kann die beiden ersten Elemente als die Principien, das letztere als das System des Staatsschuldenwesens bezeichnen.

II. Das wirthschaftliche Princip der Staatsschulden.

Das wirthschaftliche Verhältniß der Staatsschulden enthält die Grundsätze, nach denen sich der Werth einer verzinsbaren, aber

zu keiner Rückzahlung bestimmten Schuld für den Gläubiger, der dem Staate sein Kapital leiht, richtet. Sie sind einfach, aber sie sind die Grundlage für das ganze Staatsschuldenwesen, weil sie schließlich die Bedingungen enthalten, unter denen der Einzelne sein Kapital überhaupt hergibt.

Für den Credit an sich ist das Darlehn an den Staat kein anderes als jedes Privatdarlehn. Indessen werden die einfachen Gesetze des Credits für die Staatsschuld eben durch die Aufhebung der vollen Kapitalskündigung nicht unwesentlich modificirt.

Während nämlich bei der Privatschuld der Werth dieser Schuld stets gleich ist derjenigen Summe, mit welcher die Rückzahlung wahrscheinlich geleistet wird, ist der Werth einer Staatsschuld stets gleich dem zu 4 bis 5 Proc. kapitalisirten jährlichen Zinsbetrage, wobei die steigende Masse des Angebots von Darlehnen den Zinsfuß noch etwas drücken, der Mangel ihn steigern kann, jedoch nie über die Grenze zwischen 3 und 6 Proc.

Da nun die Kündigung des Kapitals grundsätzlich ausgeschlossen ist, so folgt, daß der Factor der Sicherheit des Schuldkapitals für die Bestimmung des Werthes einer Staatsschuld nicht wie bei der Privatschuld in der Sicherheit des Kapitals, sondern in der der Zinsen liegt. Es ergibt sich daraus, daß die Höhe des Zinsfußes stets im umgekehrten Verhältniß zu der Sicherheit der Zinszahlung stehen wird, sodaß der Zinsfuß seinen niedrigsten Stand bei voller Gewißheit der Zahlung erreicht, während er mit dem Zweifel an der letztern nothwendig steigen muß. Die Höhe des Zinsfußes drückt daher stets den Werth der Staatsschuld aus und dieser wird selbst da, wo die Rückzahlung oder Tilgung gesetzlich vorgeschrieben ist, nur sehr wenig durch die letztern modificirt. Da nun natürlich jede Finanzverwaltung die Zinszahlung unbedingt verspricht, so hat dieses bloße Versprechen gar keinen Werth, sondern, da eine Klage gegen den Staat als Schuldner ebenso wenig thunlich ist als eine Execution, so ergibt sich, daß die aus dem Leben des Staats, seinem Fortschritte und seinem Rückgange sich ergebende größere oder geringere Wahrscheinlichkeit der exacten Zinszahlung es ist, welche den Werth der Staatsschuld bestimmt. Dies nun kann sich auf die Entwickelung des Staats im allgemeinen beziehen; es kann aber auch von einzelnen Ereignissen bedingt werden, welche ihren Einfluß üben.

Beide Elemente stehen nun in einem bestimmten Verhältniß zueinander. Die erste Grundlage ergibt einen durchschnittlichen Werth, die zweite den wechselnden Werth der Staatsschuld; und es ist natürlich, daß der letztere beständig um den erstern gravitirt und zu ihm zurückkehrt.

Nun nennen wir den Preis, den man für eine bestimmte Staatsschuld zahlt, den Curs derselben. In dem Curse der Staatspapiere kommt daher der Werth derselben zur Erscheinung und zwar in der Weise, daß die festen Curse den festen Werth, also den regelmäßigen Gang der Entwickelung des Staatslebens, die wechselnden Curse dagegen den Eindruck der wechselnden Ereignisse, die auf den Staat Einfluß haben, zum Ausdruck bringen. Für diesen Verkehr ist die Börse der Markt und der Börsencurs der Marktpreis. Der Börsencurs der Staatsschuldscheine (der Staatspapiere) ist daher das Resultat des Urtheils des Kapitals über die Angelegenheiten des Staats im allgemeinen, oder über die Verhältnisse desselben unter gewissen einzelnen Ereignissen. Der Börsencurs hat daher eine nicht geringe Wichtigkeit; allein sie darf nicht überschätzt werden, da die geschickte Behandlung des Börsenverkehrs hier stets ihren Einfluß äußert. Die praktische Seite der Sache liegt darin, daß der Curs der bereits ausgegebenen Effecten dann am wichtigsten wird, wenn es sich um neu auszugebende handelt. Natürlich wird der Kaufpreis der neuen Anlehne, oder ihr Emissionscurs um so höher stehen, je höher der Börsencurs der bereits emittirten steht. Hier beginnt eine ganz specielle Aufgabe der Finanzverwaltung, die aber mit dem Werthe der Obligationen wenig, dagegen mit dem Preise derselben sehr viel zu thun hat. Nur das ist dabei festzuhalten, daß bei allem Wechsel des Emissionscurses derselbe stets nach dem wahren Werthe und seinem Curse zurückkehrt, sodaß auf die Dauer weder ein zu hoher noch ein zu niedriger Werth und Preis festgehalten werden kann.

Diese allgemeinen Grundsätze nun sind einfach. Allein das, worum es sich dabei handelt, ist eben die Bestimmung des wahren Werthes der Staatsschuld. Und dieser nun wird in seiner Grundlage stets durch die Verwendung der Staatsschuld für dasjenige bestimmt, wodurch die Zahlung der Zinsen gesichert wird, die Verwaltung des Staats. Diese nun, in ihrer Verbindung mit den

Einnahmen und Ausgaben, bildet das Wesen der Staatswirthschaft. Und damit entsteht das zweite höhere Gebiet des Staatsschuldenwesens, der staatswirthschaftliche Standpunkt.

III. Das Staatsschuldenwesen und die Staatswirthschaft.

a) Das staatswirthschaftliche Princip.

Eine ganz andere Reihe von Erscheinungen und Grundsätzen tritt nämlich auf, wenn man die Staatsschuld nicht mehr in ihrem Verhältniß zu dem leihenden Gläubiger, sondern zu dem die Schuld contrahirenden Staate betrachtet.

Das Maßgebende dafür ist nämlich der Unterschied zwischen Finanzcredit und Staatsschuld. Der Finanzcredit soll wenigstens principiell stets zurückbezahlt werden und fordert die Deckung seines Kapitalsbetrags in den Einnahmen des Staats. Die Staatsschuld soll und kann nicht in bestimmter Kündigungsfrist zurückgezahlt werden. Das Darlehn für den Finanzcredit ist daher ein Vorschuß; das Darlehn in einer Staatsschuld hat dagegen einen ganz andern Charakter. Und dieser Charakter ist selbst wieder nur der Ausdruck des Wesens des Staats.

Der Staat ist als die höchste Form der allgemeinen Persönlichkeit zugleich ein dauerndes Leben. Seine Aufgaben sind ewig, wie er selbst. Aber sie können sich trotzdem nicht dem Gesetze des wirthschaftlichen Lebens entziehen, daß ihre Erfüllung mindestens so viel werth sein muß, als die Bedingungen dieser Erfüllung gekostet haben. Ist das der Fall, so hat diese Erfüllung diesen Werth für alle, die ihn genießen. Wenn nun dieser Werth ein dauernder ist und sich über viele Generationen erstreckt, so ist es nicht blos unbillig, sondern es ist geradezu ein wirthschaftlicher Widerspruch, wenn die kommende Zeit, welche diesen Werth oft mehr genießt und vermöge desselben mehr erwirbt als die Gegenwart, nicht auch zu den Kosten der Herstellung dieses Werthes beiträgt. Es kommt mithin, um diesen Widerspruch zu vermeiden, nur darauf an, die Form zu finden, in der die Zukunft an den gegenwärtigen Verwendungen des Staats für die allgemeinen und dauernden Bedingungen des lebendigen Fortschritts ihren Beitrag leisten könne. Diese Form ist die eigentliche Staatsschuld,

und ihr formales Princip ist daher die Ausschließung der unmittelbaren Rückzahlung des Kapitals derselben, welche die ganze Last der Gestehungskosten großer Staatsleistungen ausschließlich auf die Gegenwart wälzen würde. So ist die Staatsschuld ihrem allgemeinsten Wesen nach der Ausdruck der Staatswirthschaft in ihrer höchsten Gestalt, insofern dieselbe in der Staatswirthschaft — und in ihr in der lebendigen Idee des Staats — die Zukunft mit der Gegenwart, das Werden des Staats mit seinem gegebenen Zustande, die unendliche Entwickelung seines Lebens mit der augenblicklichen positiven Gestalt desselben auf dem Gebiete der Volkswirthschaft zum meßbaren Ausdruck bringt.

Das ist nun dasjenige, was wir die Idee der Staatsschuld nennen möchten und was sie so wesentlich vom Finanzcredit unterscheidet. Sie ist daher weder ein Glück noch ein Unglück, sondern sie ist einfach ein organisches Element des Staatslebens. Sie ist daher auch nicht zufällig oder vermeidbar, sondern sie ist ein ganz nothwendiger Bestandtheil der höhern Staatswirthschaft. Je höher sich der Blick hebt und je größer das Bewußtsein des Staats von seinen Aufgaben wird, um so gewisser ist die Staatsschuld ein Theil der Staatswirthschaft; ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, sie kann schlecht verwaltet, sie kann falsch verwendet werden, aber vorhanden ist sie immer; es hat nie einen civilisirten Staat ohne Staatsschuld gegeben, und wird, ja es soll nie einen solchen geben. Der Haß gegen die Staatsschuld ist eine historische Erscheinung und hat nie seinen Grund in der Staatsschuld selbst, sondern stets in ihrer Verwendung gehabt; das Verständniß und die Verwendung der Staatsschuld dagegen ist in der That der Höhepunkt der Staatswirthschaft. Und von diesem Standpunkt aus gibt es nun eine Lehre von der Staatsschuld, für welche, wie es scheint, erst unsere Zeit reif geworden ist; wenigstens zeigen die wirren Ansichten der Vergangenheit nur das ernste Ringen nach demselben. Aber es genügt allerdings nicht, blos diese Idee aufzustellen. Man muß sie vielmehr mit der Verwaltung im allgemeinen, dann mit der Staatswirthschaft und endlich mit dem Finanzwesen in ihre bestimmte positive Beziehung setzen.

b) Das Staatsschuldenwesen und die Staatsverwaltung. (Die Staatsschuld als Anlagekapital.)

1) Die Productivität der Staatsschuld.

Nun nennen wir diejenige Thätigkeit des Staats, welche seine idealen Aufgaben im Leben verwirklicht, die Verwaltung im weitesten Sinne des Wortes. Die Verwaltung hat demnach vorübergehende Aufgaben und solche, welche dauernde Leistungen enthalten. Jede dieser Thätigkeiten muß fähig sein, den Werth dessen, was sie kostet, zu reproduciren. Ein Kapital, welches dazu bestimmt ist, durch seine dauernde Verwendung seinen Werth zu reproduciren, heißt ein Anlagekapital. Die Staatsschuld ist daher, indem die Verwaltung sie für ihre dauernden Zwecke verwendet, das Anlagekapital der Staatswirthschaft, während die Finanzen mitsammt ihrem Finanzcredit das Betriebskapital derselben bilden.

Damit nun beginnt die praktische Seite in der Behandlung der Staatsschuld. Sie ist aus einem abstracten und idealen Factor des Staatslebens zu einem wirthschaftlichen Element desselben geworden. Und jetzt treten die Forderungen und Begriffe an sie heran, welche nicht mehr der Idee, sondern der Verwaltung als der Verwendung der Beträge der Staatsschuld angehören.

Alle dahin gehörigen Sätze fassen sich nun in einem einfachen Gedanken zusammen. Eine jede wirthschaftliche Anlage ist nur dann richtig, wenn sie ihr Kapital wiedererzeugt. Ist daher eine Staatsschuld ein (geliehenes) Anlagekapital der Verwaltung, so muß die Verwaltung dieselbe so verwenden, daß sie reproductiv wirkt. Für die Beantwortung der Frage, ob und wieweit sie das thut, hat die Staatswirthschaft nur Einen Maßstab; aber dieser reicht vollkommen aus. Die Erscheinung der Reproductivität der Staatsschuld ist die Erhöhung der Steuerkraft des Volkes, und das allgemeinste Princip für die Staatsschuld besteht demnach darin, daß die Benutzung des wirklich vorhandenen und in Anwendung gebrachten Staatscredits in der Weise geschehe, daß diese Verwendung, sei es direct oder indirect, die Quelle einer Vermehrung der Steuerkraft werde, welche groß genug ist, um Zinsen und Abzahlung der Benutzung des Credits zu decken.

bestehenden Bank. Diese Conversionen geschehen, indem die Bank die Staatsscheine gegen einlösbare Noten umwechselt; die Summe der für eine solche Umwechselung ausgegebenen Noten bildet dann die Notenschuld des Staats, die derselbe wieder theils durch Ratenzahlungen, theils durch Anleihen der Bank zurückzahlt, theils aber auch gar nicht zurückzahlt, indem vermöge der Steuerfundation ein Theil der Noten einer bankmäßigen Fundation nicht bedarf. Allein dafür gewannen die Noten allerdings neben der meistens bisher nicht verstandenen Steuerfundation den Credit der Bank, und dieser Credit ersetzte den Mangel der bankmäßigen Fundation, sodaß dadurch, oft freilich erst nach Jahren, der feste Curs des Noten- und des Papiergeldes hergestellt ward. Dieser Weg hatte daher den großen Vortheil, daß er die Sicherheit der Noten auf einer allerdings nur scheinbar einfachen, gewiß aber allgemein verständlichen Grundlage feststellte, und ist daher fast allenthalben angenommen. Er führt vom Staatspapiergeld zur Conversion in einlösbare Banknoten und von der einlösbaren Banknote zu eigentlichen Anleihen des Staats, durch welche der letztere der Bank die Einlösung und die bankmäßige Fundation möglich macht. Er hat dagegen den Nachtheil, daß der Staat den Credit, den ihm die Bank gibt, indem sie seine Scheine gegen ihre Noten einlöst, verzinsen muß, und zwar auch für diejenigen Notenbeträge, welche einer bankmäßigen Fundation gar nicht bedürfen, weil sie mit der Steuerfundation ohne allen Baarfonds der Bank ausreichend fundirt sind. Die Bank bekommt daher einen Zins für einen Credit, den sie in der Wirklichkeit gar nicht gibt, und verwerthet außerdem die auf der Steuer fundirten Noten, die im Grunde nur schwebende Schuld sind und mithin den Staatscredit enthalten, als ihren Credit. Auf diesem Verhältniß beruht zum Theil der hohe Werth der Bankactien und die hohen Procente, welche sie tragen.

Allein dieses Verhältniß ist durchaus nicht zu ändern, solange der Staat nur Eine Art von Papiergeld hat, die Banknote, die ohne alle Unterscheidung ihrer einzelnen Stücke zugleich Kassenschein ist. Wenn daher der Staat die Benutzung seines eigenen, in seinen regelmäßigen Steuerforderungen liegenden Credits für sich selbst gewinnen will, so muß er neben der Banknote die eigene Form des Staatspapiergeldes mit seiner Steuerfundation,

den Kassenschein herstellen und zwar, indem er diesem, wie es ebenso sehr in der Natur der Sache als in seinem Interesse liegt, das ausschließliche Recht zur Zahlung bei den öffentlichen Kassen beilegt und dasselbe den Banknoten entzieht. Die Summe solcher eigentlichen Kassenscheine oder Steuerscheine bildet dann eine schwebende Schuld, welche zugleich im ganzen eine feste Schuld ist und die deshalb ohne alle Zinsen vom Staate contrahirt wird, weil ihre Zahlung ebenso gewiß ist als die Steuerzahlung, denn die Steuerzahlung durch diese Scheine ist ja eben die Rückzahlung an den Einzelnen als Compensation. Die Voraussetzung ist dabei natürlich nur, daß die Summe der Kassenscheine nicht die Summe der Steuern, die in den Hauptterminen zu zahlen sind, viel übertreffe. Solange sie zwischen einem Drittheil und der Hälfte der gesammten jährlichen Steuersumme bleibt, erscheint sie als vollkommen fundirt und wird stets ihren Nennwerthcurs behalten.

Es ergibt sich endlich daraus, daß diese eigentlichen Kassenscheine mit richtiger Steuerfundation einer Einziehung nicht bedürfen, sondern immer in gleichem Betrage erhalten werden können. Aber sie können auch weder vermehrt noch in anderer Form ausgegeben werden; einmal ausgegeben, ist mit ihnen dieser Theil des Staatscredits erschöpft. Die wirkliche Einziehung der Kassenscheine, ohne daß den Noten das Steuerzahlungsrecht gegeben wird, erzeugt daher etwas ganz anderes. Sie macht es den Angehörigen des Staats zur Pflicht, mit edelm Metall statt mit Papier die Steuer zu zahlen; sie macht es dafür aber auch dem Staate möglich, in jedem Augenblicke ohne alle Abhängigkeit, Kosten und Gefahr die Hälfte seiner Einnahmen zu plötzlichen Zwecken zu verbrauchen und statt des edeln Metalls, das er als Steuer einnahm, nicht blos dieses, sondern auch Kassenscheine auszugeben. Die Einziehung der Kassenscheine ist daher die einzige Form, in welcher in unserer Zeit der Staat sich einen Staatsschatz in Bereitschaft halten kann und soll, und zwar wird dieser Staatsschatz gleich sein ungefähr der Hälfte seiner jährlichen Einnahmen, für die er Kassenscheine ausgeben kann, während das eingegangene Silber in seinen Kassen kostenlos zu seiner Verfügung steht.

Was nun diesen allgemeinen Grundsätzen gegenüber das Papiergeldwesen der einzelnen Staaten betrifft, so liegt die Versuchung nahe, dabei das ganze Bankwesen in Betracht zu ziehen. Die Finanz-

Dadurch entsteht die wirthschaftliche Berechnung des Staatscredits, die einen wesentlich andern Charakter als die des Einzelcredits hat.

Ihr erstes Gesetz ist, daß jeder Benutzung des Staatscredits oder jeder Eingehung von Staatsschulden die Untersuchung der Frage voraufgehen muß, wie das geliehene Kapital vermöge seiner Verwendung auf die Entwickelung der Steuerkraft des Volks wirken wird, aus der eben die Einnahmen des Staats als die wahre Quelle und Deckung alles Staatscredits fließen.

In diesem Sinne pflegt man productive und unproductive Staatsanleihen zu unterscheiden, und zwar so, daß man die productiven Anleihen des Staats diejenigen nennt, welche die Staatseinnahmen direct vermehren, indem sie zur Herstellung eigentlich wirthschaftlicher Unternehmungen des Staats benutzt werden und daher einen wirthschaftlichen Ertrag geben sollen, wie Anleihen für Eisenbahnen, Fabriken u. s. w. Unproductive Anleihen nennt man dann diejenigen, die einen solchen directen, ziffermäßig berechenbaren Ertrag nicht geben, und in diesem Sinne sind die meisten Anleihen allerdings scheinbar unproductiv.

Es ist klar, daß dieser Standpunkt für die Productivität einer Staatsschuld sich in einem bestimmten, einzelnen Theil der Verwaltung erschöpfen würde.

Will man jedoch die allgemeine Productivität der Anleihen beurtheilen, so muß man einen höhern Standpunkt einnehmen.

Die Gesammtheit der Ausgaben des Staats bildet die Mittel für die Staatszwecke. Die Staatszwecke sind die Bedürfnisse der Gesammtheit des Volks, insofern sie zum Inhalt und Gegenstand des Staatswillens werden. Diese Bedürfnisse stehen miteinander in einem so innigen Zusammenhange, daß sie nicht nur nicht getrennt werden können, sondern daß es fast geradezu unberechenbar ist, wie viel das Ganze leidet, wenn irgendeins dieser Bedürfnisse nicht seine gehörige Befriedigung findet, oder wenn irgendeine Ausgabe mehr eingeschränkt wird, als es nach den innern Zuständen des Reichs zulässig erscheint. Ob andererseits die durch die Staatsausgaben gegebene wirkliche Befriedigung der Bedürfnisse das richtige Maß gefunden hat oder nicht, das läßt sich gleichfalls durchaus nicht an dem Zustande eines einzelnen Theils des gesammten Lebens erkennen, sondern nur an dem

Fortschritte des Ganzen. Von diesem Standpunkte hat daher jede Frage nach der Benutzung des Staatscredits und seiner Verwendung auszugehen.

Es ergibt sich nun daraus, daß die Productivität einer Staatsanleihe und ihrer Verwendung überhaupt nur beurtheilt werden kann, indem man die Entwickelung der Gesammtheit des Staatslebens ins Auge faßt.

Diese Gesammtheit des Staatslebens ist aber ihrerseits eine dauernde. Die Betrachtung ihrer Entwickelung als Grundlage des Staatscredits muß daher nicht bei einem einmaligen Zustande stehen bleiben, sondern vielmehr ganze Epochen umfassen, welche der vollen Entfaltung der Maßregeln und Anstrengungen des Staats Raum und Zeit geben. Es kann mithin nicht darauf ankommen, daß in einem gegebenen Augenblicke die beabsichtigten Folgen derselben eintreten, sondern es muß vielmehr der Benutzung des Staatscredits ein wenn auch nur annähernd berechneter Zeitraum zu Grunde gelegt und jene Benutzung in der Weise eingerichtet werden, daß ihre Ergebnisse allmählich, aber sicher zur Erscheinung kommen. Darauf soll der Tilgungsplan der Schulden rationell beruhen. Ebenso wenig kann man die Höhe der Staatsschuld mit demselben Maßstabe messen wie die des einzelnen Anlagekapitals. Sondern hier treten andere Berechnungen auf, welche der wahren Beurtheilung derselben zu Grunde liegen.

2) Die Höhe der Staatsschuld.

Die Höhe der Staatsschuld erscheint äußerlich zunächst als die addirte Summe der einzelnen Staatsschulden, welche der Staat anerkannt hat. Sie bestimmt sich daher zuerst rein ziffermäßig und das Maß dieser Höhe ergibt sich von diesem Standpunkte durch die Vergleichung jener Ziffer mit der, die man durch die ziffermäßige Berechnung des Volksvermögens herausbringt.

Wollte man dabei stehen bleiben, so würde die Ziffer des Staatsschuldenbetrags als der einzig entscheidende Factor des Staatscredits erscheinen. Dem ist aber nicht so, und nach dem Wesen der Staatsschuld kann dem auch nicht so sein.

Die Staatsschuld ist nämlich ein Anlagekapital, das der Staat aufgenommen hat. Es muß daher für die Berechnung der Staatsschuld derselbe Grundsatz gelten, der für jedes Anlagekapital

gilt. Das ist der Begriff der wahren Höhe der Schuld im Gegensatze zu dem der ziffermäßigen oder des bloßen Nominalbetrags derselben.

Die wahre Höhe einer jeden Schuld ergibt sich nämlich, wenn man diejenigen Verpflichtungen, welche aus dem Eingehen einer Schuld folgen, mit denjenigen Vortheilen vergleicht, welche das Eingehen der Schuld gebracht hat, oder wenn man die Leistungsfähigkeit der Anlage in Verhältniß bringt zu der Verbindlichkeit, welche sie auferlegt.

Wenn demnach die erstere die letztere übertrifft, so ist offenbar ein wirthschaftlicher Zustand vorhanden, der besser ist nach Eingehung der Schuld, als er vor derselben gewesen; oder: die Steigerung des Betrags der Schuld hat alsdann keine Verminderung, sondern eine Vermehrung des Vermögens zur Folge gehabt.

Diesem einfachen Grundsatze unterliegt nun auch die Beurtheilung der Höhe der Staatsschuld als Grundlage des Staatscredits.

Da der Staat nicht nur nicht rechtlich verpflichtet ist, die Rückzahlung seiner Schuld vorzunehmen, sondern im Grunde auch keine absolute wirthschaftliche Nothwendigkeit dafür vorliegt, so wenig als zur unmittelbaren Rückzahlung jedes Anlagekapitals, so wird die Höhe der Staatsschuld niemals in ihrem Zifferbetrage, sondern in der Fähigkeit des Staats gegeben sein, die aus der Schuld entstehenden Zinsen regelmäßig zu decken.

Die regelmäßige Deckung der Zinsen der Staatsschuld geschieht durch die Einnahmen des Staats, und zwar durch denjenigen Theil derselben, welcher als Ueberschuß über seine Ausgaben angesehen werden kann, oder durch die Reineinnahme des Staats.

Im allgemeinen gilt daher als erster Grundsatz, daß die wahre Höhe der Staatsschuld bestimmt wird durch die in den Reineinnahmen des Staats liegende Fähigkeit, die Verzinsung und Amortisirung der Schulden regelmäßig zu decken.

Allein diese Reineinnahmen des Staats, insofern sie eben wesentlich auf der Steuer beruhen, hängen zugleich von den Gesetzen ab, durch welche die Steuern auferlegt werden. Die Deckungsfähigkeit des Staats für die Zinsen seiner Schuld muß daher stets in bestimmter Beziehung zu seiner Steuergesetzgebung gedacht werden.

Die wahre Höhe der Staatsschuld wird erst dann fraglich, wenn durch eine Vermehrung der Steuern eine Deckung der Zinsen erzeugt werden muß.

Ist in diesem Falle trotz dieser Erhöhung die Vermehrung der Einnahme nicht vorhanden, so ist die Erhöhung der Ziffer der Staatsschuld zugleich eine Erhöhung ihrer wahren Größe.

Steigt dagegen bei der Erhöhung der Steuern die Einnahme, so sinkt in demselben Grade die wahre Höhe der Staatsschuld, und zwar nach dem Grundsatze, daß diese Höhe sich in dem Verhältniß vermindert, in welchem die Einnahme aus der Steuererhöhung jährlich durchschnittlich zunimmt. Wenn man diese Zunahme kapitalisirt (zum Zinsfuß der Anleihen), so hat man damit auch den Grad, in welchem die wahre Höhe wirklich abgenommen hat. Auf dieser Annahme beruht dann die Tilgung (s. unten).

Am sichersten ist die Abnahme der wahren Höhe der Staatsschuld dann, wenn eine Zunahme der Steuern bei Herabsetzung des Steuerfußes eintritt. Dabei sind die Zollerträgnisse einerseits und die Posterträgnisse andererseits in erster Reihe maßgebend. Steigt bei diesen die Einnahme trotz der Herabsetzung des Tarifs, so ist ein Steigen des Volkseinkommens ohne allen Zweifel anzunehmen, und die Größe des Staatscredits wächst alsdann um so mehr, je verständlicher diese Quelle der Einnahme für jeden ist.

Man kann daher sagen, daß der Staatscredit keine andere Grenze hat als die Zunahme des Staatseinkommens, und zwar so, daß etwa für je fünf der Zunahme des letztern je hundert für den Staatscredit offen sind, oder daß trotz der wachsenden Größe der Staatsschuld die wahre Größe der letztern nicht steigt, solange jedem Hundert neuer Staatsschulden je fünf neuer Staatseinnahmen entsprechen. Dieses Verhältniß wird nun zu Gunsten des Staatscredits noch gebessert, wenn die Zunahme des Staatseinkommens neben der bloßen Verzinsung der Staatsschuld noch eine Tilgungsquote enthält, die allerdings wiederum in der verschiedensten Weise berechnet werden kann. Regel ist dabei, daß die Tilgung der alten Staatsschulden einen vortheilhafteren Einfluß auf den Staatscredit hat als die Gewißheit der Verzinsung der neuen durch die Vermehrung der Staatseinnahmen, und daß

geschuldeten Summe für den Staat. Und von diesem Gesichtspunkte aus muß die Tilgung der festen Staatsschulden betrachtet werden.

Danach gibt es eine wahre und eine scheinbare Tilgung der Schulden. Die wahre Tilgung besteht, wenn sie durch den Ueberschuß der Einnahmen über die Zinsen ermöglicht wird. Sie ist dagegen eine scheinbare, wenn man, um sie zu bewerkstelligen, neue Schulden eingehen muß. Im ersten Falle erhöht sie den Credit des Staats um die ganze Summe ihres kapitalisirten Betrags, da sie die Möglichkeit enthält, diesen Betrag noch einmal aufzunehmen. Im zweiten Falle vermag sie nur den Credit der bestimmten einzelnen Anleihe aufrecht zu halten und vermehrt daher den Gesammtcredit nicht. Dennoch gibt es einen Fall, in welchem auch sie höchst vortheilhaft wirkt. Das ist, wo zur Deckung der Papiergeldschuld eine neue Schuld eingegangen wird, ein Fall, dessen genauere Betrachtung später sich ergeben wird. Ob und wie daher die Tilgung bewerkstelligt werden soll, das muß bei den einzelnen Arten der Schulden dargestellt werden.

Die letzte, leider wenig praktische Frage ist nun die, ob, wenn die bestehenden Steuern nicht blos die vollständige Verzinsung darbieten, sondern auch einen Ueberschuß geben, dieser Ueberschuß zur Herabsetzung der Steuern oder zur Tilgung verwendet werden soll. Es ist nun falsch, dafür ein durchgreifendes Princip aufzustellen; jedoch müssen zwei Regeln wol angenommen werden. Erstens muß die Tilgung nie ganz aufhören, da der Staat seinen Credit stets wieder braucht und derselbe durch die Tilgung stets billiger wird. Zweitens ist die Tilgung in dem Grade nothwendiger, je höher der Zinsfuß der Anlehne ist, was keines Beweises bedarf. Es ist endlich Aufgabe der Schuldenverwaltung, darüber in jedem einzelnen Falle zu entscheiden.

So greift die Staatsschuld auf das tiefste in das gesammte Leben des Staats hinein, und jetzt wird auch die Geschichte der Auffassungen derselben ihr allgemeines Interesse gewinnen.

IV. Elemente der Geschichte der Theorie.

England, Frankreich, Deutschland und Rußland.

Auch die Geschichte der Auffassung der Staatsschulden gehört zu den Theilen der Staatswissenschaft, bei denen die einfache Literaturgeschichte nicht ausreicht. Sie zeigt vielmehr in ihrer Weise, wie das höhere Wesen der Staatsschuld zuletzt immer mit der Auffassung der Staatswirthschaft und ihren großen Principien zusammenhängt. Und hier scheiden sich die großen Völker in ganz bestimmter Weise.

England entbehrt, wie die Verwaltungslehre zeigt, des Eingreifens der Staatsverwaltung in das Gesammtleben; an ihre Stelle tritt zunächst die kräftige That des Einzelnen, die Selbsthülfe und dann die Selbstverwaltung. Die Staatsschulden Englands sind daher nur zum sehr geringen Theile Verwaltungsschulden und ihre Productivität ist eine wesentlich negative; das ist, der Staat hat durch ihre Verwendung zu Kriegszwecken eigentlich nur die Entwickelung der Volkswirthschaft geschützt, aber wenig oder gar nicht gefördert. Die Folge davon ist, daß die englische Theorie, namentlich seit Adam Smith, die Staatsschulden fast einstimmig in verschiedenster Form verurtheilt; sie versteht das Staatsschuldenwesen überhaupt nicht, und wird es erst verstehen lernen, wenn sie die Verwaltung selbständig behandeln lernt.

Frankreichs Theorie hat sich zum Theil in Say der Smith'schen Auffassung auch hier angeschlossen, ohne ursprüngliche Gedanken und ohne die Sache zu fördern. Erst mit der Restauration beginnt hier eine neue Zeit, in der zuerst die Staatsschuld mit dem Steuerwesen in Verbindung gebracht wird. Dieser wichtige Gesichtspunkt ist aber nicht weiter entwickelt, da Frankreich es überhaupt zu keiner selbständigen Finanzwissenschaft gebracht hat.

In der That hat nur Deutschland eine wahre Lehre von dem Staatsschuldenwesen; nur ist es charakteristisch, daß es den Finanzcredit stets mit dem Staatsschuldenwesen verschmolzen und die besondern Grundlagen des erstern nie gesondert hat. Neben der wesentlich formalen Behandlung der Staatsschulden steht fast gleich anfangs der Grundgedanke fest, daß die Staatsschuld nicht blos eine Schuld, sondern das Anlagekapital der Zukunft enthalte,

ein Satz, den schon Malchus ganz bestimmt ausspricht, und den dann Dietzel zu dem Gedanken entwickelt hat, daß die Staatsschulden eben kein außerordentliches, sondern ein organisches Element der Staatswirthschaft seien, indem die regelmäßigen Ausgaben für laufende Bedürfnisse durch Steuern, die Ausgaben für dauernde Anlagen dagegen stets durch Anlehne gedeckt werden sollen. Damit erscheint nun der Standpunkt erreicht, dessen weitere Entwickelung den Inhalt unserer Auffassung bildet.

Englands Literatur ist die erste, welche die Staatsschuld zum Gegenstand ihrer Untersuchung macht; aber da die englischen Staatsschulden fast ausschließlich auf den Krieg verwendet werden, so ist bis heute die englische Literatur sich über die gänzliche Verurtheilung derselben einig. Adam Smith eröffnet die Reihe. Er nimmt zunächst die Staatsschulden als eine unvermeidliche Thatsache. „Der Mangel der Sparsamkeit in den Zeiten des Friedens macht es nothwendig, im Kriege Schulden zu machen" (Smith, Buch 5, Kap. 3). Der Umfang dieser Schulden steige beständig und werde dereinst „alle Staaten zu Grunde richten" (ebendas.). Die Staatsschulden werden vom Kapital der Volkswirthschaft genommen, das so der letztern entnommene Kapital ist für sie verloren. Adam Smith folgt Ricardo: „Die verschwenderischen Ausgaben der Regierung und der Einzelnen und die Anleihen sind es, wodurch ein Volk verarmt." „Principles of political Economy", übersetzt von Baumstark, S. 269. Ebenso Chalmers. J. St. Mill, Buch V, Kap. VII, §. 1, behauptet, daß der Einfluß der Staatsschulden auf die Volkswirthschaft davon abhänge, ob die Summe aus den in der Production angelegten Fonds genommen werde — als ob man das im einzelnen nachweisen könnte. Ebenso behauptet er, daß die Staatsschulden wesentlich der arbeitenden Klasse zur Last fallen, von der Vorstellung ausgehend, daß sie eben durch die Consumtionssteuern gedeckt werden — als ob nicht jede Steuer zugleich bei den Verzinsungen mitwirkte. Er hält überdies noch an der verkehrten Vorstellung fest, daß man Schulden streng genommen nur im Auslande contrahiren könne. Dagegen sagt er ganz richtig: „Wenn der Zinsfuß der Kapitalien überhaupt durch die Anleihen über den gewöhnlichen Zinsfuß steigt, so ist das ein Beweis, daß die Kraft der Kapitalien durch die Anleihen zu sehr in Anspruch genommen wird." Frühere Vorstellung fast immer, daß der Credit von der rein geschäftlichen Pünktlichkeit des Staats abhänge (vgl. namentlich Jakob, §. 783). Vgl. über diese Ansichten auch Dietzel, „System der Staatsanleihen", S. 167 und 177. Der Einfluß dieser Ansichten ist in Deutschland und Frankreich nicht unbedeutend gewesen; doch verschwindet er vor der höhern Auffassung, die sich mehr und mehr Bahn bricht.

Die französische Literatur begann damit, die Staatsschulden geradezu für etwas sehr Heilsames zu erklären. Schon Voltaire sagte: „Ein Staat, der sich selbst schuldet, wird nicht ärmer; die Schulden sind sogar eine Aufmunterung für die Industrie" („Observations sur le commerce etc."; Kehler Ausgabe, XXIX, 158). Ebenso Dufresne, „Etudes sur le crédit public", S. 91: „Die Regierungen bringen die Fonds, welche sie durch Anleihen der Industrie entziehen, wieder in dieselbe zurück." Pinto in seiner einst oft citirten Schrift: „Traité de la circulation et du crédit" (Amsterdam 1771; 2. Aufl., 1772), formulirte diese Gedanken genauer, indem er nachzuweisen suchte, daß die Staatsanleihen, namentlich Englands, den Umlauf des Geldes und damit den Reichthum der Nation erhöht und die Summe der Kapitalien vermehrt hätten. An diese Schrift schloß sich eine ganze Literatur, welche denselben Gedanken vertrat; in Frankreich Ganilh, „Science des finances", zum Theil Laffitte, „Sur la réduction des rentes"; in Deutschland ebenso Büsch, „Vom Geldumlauf", I, 145 fg., weil die Anleihen die Masse nutzbarer Dinge vermehren; Weishaupt, „Ueber Staatsausgaben und Staatsauflagen", §. 135, geht gar so weit, den Staat unter die vollkommensten zu [illegible] ihnen, welcher die meisten Schulden hat. In der neuesten Zeit [illegible] dieselbe Idee, wenn auch gemäßigt, wieder ausgesprochen worden von Zachariä, „Ueber das Schuldenwesen der Staaten des heutigen Jahrhunderts" (1830). Alle diese Schriften haben einzelne Erwiderungen gefunden, die schon mit Condorcet anfangen. Say, a. a. O., Buch 8, Kap. 13. Say selbst steht dagegen auch hier vollkommen auf dem Standpunkte von Adam Smith, ohne Neues hinzuzufügen. (Vgl. B. 8, Kap. 12, fine). Ihm, wie Adam Smith erscheint die Staatsschuld vorzugsweise als Mittel für das Heerwesen. Der Credit ist eine „arme nouvelle, plus terrible que la poudre à canon, dont toutes les puissances doivent se servir sous peine d'infériorité", II, 361. Sismondi, „Principes", II, 229—236, betrachtete verständiger die Staatsschulden vor allen Dingen als eine Thatsache, „qui change nullement le révénu annuel de la nation — elles en change seulement la distribution", als ob die Kapitalien, die in den Staatsschuldscheinen bestehen, nicht schon vorher da und vertheilt gewesen wären.

Vom reinen finanziellen Standpunkte dagegen bezeichnete Laffitte das Staatsschuldenwesen, namentlich im Verhältniß zur Steuer, in seiner berühmten Rede von 1828: „Le contribuable se plaint, le capiliste ne se plaint pas (wenn man Anleihen statt der Steuererhöhungen macht). L'impôt prend les capitaux, où ils ne sont pas, l'emprunt les prend, où ils sont; l'impôt les prend, où ils coûtent 10, 12 et 13 pour cent, l'emprunt là où ils coûtent 4—5 pour cent." Ein tieferes Eingehen auf das Wesen der Staatsschuld finden wir nicht.

Der Charakter der deutschen Literatur über den Staatscredit ist im allgemeinen das Streben, das organische Wesen des Staatscredits darzulegen und nicht blos bei dem allgemeinen Princip stehen zu bleiben, sondern sogleich alle Formen und Folgen der Staatsschulden zu systematisiren und zu betrachten. Die Grundlage dieser Auffassung verdanken wir unzweifelhaft Sonnenfels, der auch zuerst den Namen und den Ausdruck des Staatscredits an die Spitze stellte und die Fragen durchging, ob den Schulden durch Staatsschatz oder Steuererhöhung begegnet werden könne („Finanzwissenschaft", Abth. VII, §. 190 fg.). Auch stellte er zuerst den klar formulirten Satz auf: „Die Größe des Staatscredits hängt auch viel von dem Endzwecke ab, zu welchem ein Staat denselben bestimmt" (§. 199), ein Gesichtspunkt, der später fast ganz wieder verloren ging. Die dogmatische Finanzwissenschaft (Fulda, Lotz, III, 146 fg., Malchus, I, 80 fg., Jakob, I, §. 746, Rau, §. 471 fg.) hat auf jener Grundlage eine systematische Darstellung des Staatscredits und des Staatsschuldenwesens versucht und sich durch die Ordnung des mannichfaltigen Stoffs ein Verdienst erworben, das gegenüber der französischen und englischen Einseitigkeit als ein sehr bedeutsames anzusehen ist. Sie betrachten alle mehr oder weniger eine Staatsschuld als ein Uebel, gelangen nicht zur eigentlichen Idee des Staatscredits, obwol auch hier Malchus durch Großartigkeit der Auffassung (die Staatsschulden als eine Anlage für die Zukunft, II, 426), Jakob durch strenge Ordnung des Stoffs, Rau durch Schärfe und Reichthum im einzelnen sich auszeichnen, und haben damit die Gedanken von Sonnenfels zu einem System der Behandlung entwickelt, das im wesentlichen ein dauerndes ist. Doch fehlte die principielle Auffassung.

Nebenius nun hat sich in seinem Werke, „Der öffentliche Credit" (2. Aufl., 1829) das Verdienst erworben, die Lehre vom Staatscredit aus der Einseitigkeit der Frage nach dem Werthe und den Folgen der Staatsschulden herauszuheben und denselben vom Standpunkte des Credits an sich zu einer selbständigen Wissenschaft zu machen. Dabei verlor er jedoch die Frage nach dem Verhältniß zur Staats- und Volkswirthschaft etwas aus den Augen; der Staatscredit erscheint hier zu sehr nur als eine bestimmte Form des Credits. Die Staatsschuld ist ihm im wesentlichen ein Creditgeschäft; ob sie nützlich sei oder nicht, wird vielfach hin und her erwogen (Kap. X, 659—708); für nothwendig erkennt er sie nicht. Sein wesentliches Verdienst ist, die geschäftliche Berechnung auf Grundlage des Begriffs und der Natur des Credits in die Lehre vom Staatsschuldenwesen hineingebracht zu haben.

Die Frage nach Erhöhung der Steuern, entweder um ein voraussichtliches Deficit zu decken oder um einen bereits benutzten Credit zu sichern und abzuzahlen, ist eine so verschiedene, daß man sie nie-

mals verwechseln oder vermischen sollte. Dennoch ist dies bisher, wir glauben immer, geschehen, oder vielmehr ist der Satz, daß jede Contrahirung einer Schuld rationell eine Erhöhung der Steuer mindestens zum Belaufe ihrer Verzinsung fordert, noch gar nicht betrachtet. Die betreffenden Schriftsteller beziehen sich immer nur auf den ersten Punkt. Vgl. Soden, „Staatsfinanzwirthschaft", §. 307; Jakob, §. 736; Sonnensfels, III, §. 583; Malchus, §. 82; Rau, §. 486 fg. Und dennoch ist eben die zweite Frage die für den Staatscredit bei weitem wichtigste!

Einen wirklich neuen Gedanken hat für das Staatsschuldenwesen erst Dietzel ausgesprochen, „System der Staatsanleihen"; nur hat dieser Gedanke nicht durchgreifen können, weil er es nicht zu jenem „System" gebracht, das der Titel verspricht. Er theilt mit allen andern den Fehler, den Finanzcredit nicht von der Staatsschuld zu scheiden, und dadurch selbst die Anwendbarkeit seines eigenen Gedankens unsicher zu machen. Die neuern Arbeiten, wie Hock, „Abgaben und Schulden", Umpfenbach, Pfeiffer, bringen nichts Eigenthümliches. Die schöne Arbeit von Nasse, „Steuern und Staatsanleihen", „Tübinger Vierteljahrsschrift", 1868, H. I, bleibt leider bei der Frage nach dem Einfluß der Aufnahme von Staatsschulden auf das Kapital der Volkswirthschaft stehen, ohne den Dietzel'schen Gedanken gehörig zu würdigen, daß die Anleihe des Staats in engster Verbindung mit der *Verwaltung* als ein Anlagekapital für die gemeinsamen Interessen der Volkswirthschaft angesehen werden müsse. — Die Staatsschulden*verwaltung* hat eigentlich nur Nebenius sich als Aufgabe gestellt, und in diesem Gebiete liegt der dauernde Werth seines bedeutenden Werkes.

In Rußland hat auch auf diesem Gebiete W. Besobrasof die Erfahrungen und die Wissenschaft des übrigen Europas zur Geltung gebracht: „Influence de la science économique sur la vie de l'Europe moderne", 1867. Nach ihm hatten die Staatsschulden Rußlands, obgleich im Anfang (Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts) meistens wegen der Kriege entstanden, später Verwaltungszwecke, und waren für die Volkswirthschaftspflege (hauptsächlich für Wege und Communicationen, Chausseen und Kanäle, und verschiedene Bauwerke) verwendet. In der neuesten Zeit ist der Staatscredit Rußlands einerseits vorzüglich für die großartige Operation der Befreiung der Bauern und der Auflösung ihrer grundherrlichen Lasten, und andererseits für Herstellung der Eisenbahnen in Anspruch genommen. In Rußland ist bisjetzt der Staatscredit (namentlich auf ausländischen Kapitalsmärkten) besser als der Privatcredit; es ist natürlich, da die Regierung den Unternehmern und Compagnien in ihren Geldoperationen zu Hülfe kommt, und dieselben das Staatsinteresse berühren und dem Gemeinwohle förderlich sind.

B. Die Staatsschuldenverwaltung.

Begriff und Inhalt.

Nachdem nun die allgemeinen Grundsätze für das Wesen der Staatsschuld festgesetzt sind, ist es die Aufgabe der Finanzen, im Sinne derselben die Anleihen des Staats zu verwalten. Diese Thätigkeit der Finanzen ist die Staatsschuldenverwaltung.

Die Staatsschuldenverwaltung hat demnach die Verwaltung der Staatsschuld so einzurichten, daß sie bei der möglichst geringen Belastung der Finanzen den möglichst großen Betrag als Anlehn erzielt. Sie kann daher, da dies von den Verhältnissen abhängt, niemals absolute Principien aufstellen; sie muß vielmehr stets von dem Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit ausgehen und statt eines Systems die Geschicklichkeit zur Geltung bringen. Was sie auf diesem Wege erreicht, wird daher auch von Fall zu Fall verschieden sein; jede Staatsschuld hat ihre eigene Geschichte. Allein dennoch gibt es gewisse Kategorien, innerhalb deren sie sich bewegt und an die sich gewisse Regeln knüpfen; und die Gesammtheit dieser Regeln bildet das, was man die allgemeine Lehre von der Staatsschuldenverwaltung nennen kann.

Die erste Frage derselben ist nun die, woher sie das Kapital nimmt, dessen der Staat bedarf; und daraus entstehen die beiden Formen der Obligation und der Rente. Die zweite Frage ist die, auf welche Weise sie es da finden soll, wo sie es sucht, und daraus entstehen die Arten der Anleihen. Die dritte Frage ist die, wie die Verzinsung eingerichtet werden soll, an welche sich die Rentenconversion anschließt. Die letzte Frage endlich ist die nach der Stellung, welche die Tilgung einzunehmen hat. Diese Kategorien erscheinen nun in jeder Staatsschuld wieder; allein die wirkliche Handhabung derselben, oder die wirkliche Staatsschuldenverwaltung, ist wieder so sehr verschieden bei den großen Staaten, daß es durchaus falsch ist, ganz allgemein reden zu wollen. Im Gegentheil hat auch die Staatsschuldenverwaltung ihre individuelle Gestalt und steht mit den volkswirthschaftlichen Zuständen in so enger Beziehung, daß wir auch hier das ganze Gebiet nach den Hauptstaaten Europas innerhalb der obigen Kategorien scheiden müssen.

Die drei Formen der Staatsschuld: die Consols, die Rente und die Staatsobligationen.

Das Große Buch und die Inscription.

Man darf die Formen der Staatsschuld, wie sie sich allmählich entwickelt haben, nicht als etwas Zufälliges und Willkürliches betrachten. Sie schließen sich vielmehr innig an den Gang des Staatshaushalts an, begleiten denselben und geben dadurch Anlaß zu keineswegs unwichtigen Erörterungen. Wir können dabei am besten drei große Stadien scheiden, die mit dem gesammten Entwickelungsgang des Staatswesens in innigster Verbindung stehen.

Wie die Staatsschuld selbst, erscheint auch ursprünglich die Form derselben genau wie die einer gewöhnlichen Privatschuld; sie ist eine einfache Schuldverschreibung des Landesherrn an einen Darleiher mit Bedingungen, Garantie, Zinsen und Kündigungsfrist. Das kann man als die erste Form der Staatsschuld bezeichnen. Sowie die Bedürfnisse der Staaten aus Geldbedürfnissen des Fürsten zu Bedürfnissen des eigentlichen Staatshaushalts und damit zu einer regelmäßigen Erscheinung in dem letztern werden, genügt kein Kapital eines Einzelnen mehr. Die Staatsschuld muß anfangen, die Kapitalien innerhalb des gesammten Geldvorraths der Nation zu suchen. Dies nun beginnt wol zuerst mit den Schatzanweisungen, welche die schwebende Schuld, jedoch zuerst nur für Producenten und Lieferanten an die Verwaltung bilden.

Solange nun diese zweite Epoche dauert, herrschen in der Staatsschuldenverwaltung noch zwei Hoffnungen oder Vorstellungen. Die erste ist die, die ganze Schuld zurückzahlen zu können; die zweite ist die, diese Rückzahlung durch die Anweisungen auf die neu entstehenden Steuerkassen zu bewerkstelligen. Noch behält daher die neue oder eigentliche Staatsschuld den Charakter einer gewöhnlichen Geschäftsschuld bei, obgleich die Kassenanweisungen doch schon auf den Inhaber lauten. Allein von einer dauernden Schuld im Sinne unserer Zeit ist noch keine Rede, ebenso wenig von dem Gedanken, dieselbe als eine einheitliche Schuld in Form und Geltung anzuerkennen. Dies geschieht erst in der dritten

Epoche, welche wesentlich mit dem Auftreten des verfassungsmäßigen Staatshaushalts, also mit dem 19. Jahrhundert, beginnt.

Das Princip der verfassungsmäßigen Schuld besteht nun darin, die Schuld als eine rechtlich absolut verbindliche für den Staat als solchen anzuerkennen. Die Folge ist einerseits, daß an die Stelle der Kapitalsrückzahlung die allmähliche Amortisation und die regelmäßige Zinszahlung tritt, andererseits, daß das Kapital der Staatsschuld, um die durch die letztere geforderten Summen auch wirklich aus der Gesammtsumme aller Kapitalbesitzer zusammenbringen zu können, zu einem selbständigen Verkehrsobject wird. Zu dem Ende muß dieselbe in lauter einzelne auch dem kleinen Kapital zugängliche Theile getheilt und jeder dieser Theile für sich verzinst werden. Es hat nun lange gedauert, bis man sich in Europa über die richtige, hier aber höchst wesentliche Form dieser Staatsschuldtitel einig geworden ist. England beginnt damit, das „Große Buch" der Staatsschulden anzulegen, jedoch ohne eigentliche Schulddocumente; Frankreich fügt das Princip hinzu, seinen Gläubigern kein Kapital, sondern nur Zinsen zu versprechen und es ihnen dann zu überlassen, diesen Zins zu kapitalisiren; Rußland schließt sich mit seinem „Großen Buch" und seinen Inscriptionen an beide an; dasselbe hat alle europäischen Formen der Staatsschulden gebraucht, ausgenommen den directen Verkauf der Rente (ohne Bezeichnung des Kapitalbetrags) im französischen Sinne. Die Form der Obligationen mit Coupons ist die gebräuchlichste gewesen, und in der letzten Zeit die einzige. In früherer Zeit waren Consols mit Eintragungen in das „Große Buch", welche von einer speciellen höhern Staatsbehörde, der Commission der Amortisation der Staatsschulden (unter der Leitung des Finanzministeriums) geführt wird; die schwerfälligen Uebertragungen der Schulddocumente von einem Inhaber auf den andern im „Großen Buche" sind dann für die neuen Anleihen aufgegeben. Diese neuen Anleihen sind durch die Vermittelung der Staatsbank gemacht, unter Theilnahme der ausländischen Bankiers, oder auch durch directe Emission, d. h., den öffentlichen Verkauf (Subscription) an das Publikum, auf französische Weise. Nur in ganz neuerer Zeit sind Anleihen auf dem russischen Geldmarkte gemacht worden und die russischen Kapitalien direct zur Anleihe gebraucht. Deutschland endlich gibt wegen

seiner mangelnden Einheit das Princip eines „Großen Buchs“ auf und nimmt statt dessen die einfache Schuldobligation auf den Inhaber an. Im Laufe unsers Jahrhunderts hat nun dieses deutsche Princip allmählich gesiegt, jedoch haben sich die Grundformen der Consols und der Rente noch in manchen wesentlichen Punkten erhalten, und es scheint daher nothwendig, sie hier im allgemeinen zu bezeichnen.

Unter dem „Staatsschuldenbuch“ (Great book, Grand livre) versteht man die Aufzeichnung jedes Einzelnen, der an den Staat eine Forderung hat. Die „Inscription“ ist die Eintragung desselben in das Große Buch, und zwar in der Weise, daß er sein Folium erhält, in welchem er mit der Summe des Darlehns belastet und ihm dagegen die von ihm geschehene, ratenweise oder volle Einzahlung gutgeschrieben wird. Erst Frankreich hat den Grundsatz eingeführt, für die geschehene Eintragung und den Betrag der Einzahlung ein Document auszustellen, das man speciell die Inscription nennt, das aber natürlich auf Namen lautet, und Gegenstand des Börsenverkehrs durch einfache Cession wird. Die Inscriptionen lauten daher der Regel nach auf größere Summen, und die (kleinern) Obligationen bei Consols, Rente und Obligationen werden dann erst auf Grund der Inscription ausgestellt. Dieses System ist nun bei der Obligationsschuld unmöglich, weil hier gar kein geschäftliches Schuldverhältniß des Staats gegen den einzelnen Gläubiger besteht, sondern nur die Gesammtsumme der Obligationen auf Inhaber in den Verkehr gebracht wird. An die Stelle der Inscription tritt dabei die Uebernahme der Gesammtsumme gegen Provision durch große Häuser; jedoch ist bei sogenannten Nationalanleihen die Inscription wieder anwendbar. Das System des Grand livre ist übergegangen auf Spanien, Italien, Belgien und Rußland; dagegen haben England und Frankreich das System der Obligationen mit Coupon von Deutschland allmählich angenommen, sodaß der Unterschied dieser Systeme mit jedem Jahre mehr verschwindet.

Dabei aber bleibt es von Interesse, diese wenig bekannten Verhältnisse hier etwas eingehender darzulegen.

England und seine Consols.

Es liegt in der ursprünglichen Verfassungsmäßigkeit der englischen Finanzverwaltung einerseits und dem geschäftlichen Geiste der englischen Nation andererseits, daß England seine Staatsschuld von Anfang an wie einen kaufmännischen Credit behandelt und diesen Charakter derselben bis auf den heutigen Tag beibehalten hat. Die englische Schuld ist principiell eine Buchschuld, und es ist von nicht geringem Interesse, das Entstehen und die Formen dieser Schuld und ihre Darlegung der Obligationen ins Auge zu fassen.

Die eigentliche Staatsschuld in England beginnt in Form von Annuitäten (Annuities), bei denen der Darleiher vom Staate eine Zeitrente gegen sein Kapital kauft. Daraus entwickelt sich denn naturgemäß der Gedanke, jeden größern Geldbedarf des Staats in der Weise aufzunehmen, daß derselbe jedermann gestattet, sich eine bestimmte oder dauernde Rente bei ihm zu kaufen, und diese Rente bei der Finanzverwaltung zu beziehen. Zu dem Ende hat die Finanzverwaltung Englands ein großes Geschäftsbuch angelegt, in welchem jeder, der sich vom Staate eine solche Rente kauft, sein persönliches, auf seinen Namen lautendes Conto mit Soll und Haben hat — die Summe, welche er dem Staate gegeben, und der Zinsbetrag, den ihm der Staat dafür jährlich schuldet. Um aber dabei die Gesammtheit aller vorräthigen Kapitalien herbeizuziehen, muß allerdings das Darlehn, da es vom Staate ebenso wenig zurückgezahlt wird, als das Kapital einer Leibrente, wieder die Fähigkeit erhalten, in den Verkehr zu treten. Dies geschieht durch die Cession des dem Staate gegebenen Kapitals, die natürlich die Cession der vom Staate geschuldeten Zinsen zur Folge hat und die wie jede Uebertragung von der Staatsschuldenverwaltung im Staatsschuldenbuch als eine einfache Girirung des Saldos vorgenommen wird. Das Staatsschuldenbuch ist daher ein in seinen Grundlagen einfaches, wenn auch in seiner Ausdehnung ungeheueres Geschäftsbuch, ein Salda-Contibuch zwischen dem Staat und seinen Gläubigern.

Auf dieser durchaus kaufmännischen Grundlage beruht nun auch die ganze Verwaltung der Staatsschulden. Gemäß der Natur

einer Buchschuld gab England ebenso wenig eigentliche „Obligationen" mit Coupons aus, wie etwa ein Bankhaus das für seine Creditoren thun würde. Es zahlte mithin die Zinsen der in dem Großen Buche aufgezeichneten Summen auch nicht gegen Präsentation von Zinsenscheinen u. s. w., sondern jeder mußte selbst oder durch seinen Mandatar die Zinsen der Summen beziehen, die ihm im Staatsschuldenbuche gutgeschrieben sind. Consequent bestand auch die englische Staatsschuld nicht etwa in runden Summen, sondern jedermann kann jeden beliebigen Betrag bis zum Penny hinab sich kaufen und sich dafür eintragen lassen und seine Zinsen danach erheben. Der Verkauf solcher Forderungen ist eine Cession und vollzieht sich durch ein Giro. Der Verkauf in der englischen Schuld geschah deshalb bisjetzt auch nie, wie auf dem Continent, durch An- und Verkauf der „Titres", sondern ausschließlich durch beeidete, in einer streng geschlossenen Corporation bestehende Staatsschuldmäkler, die Stock-brokers. Die Erhebung der Zinsen fand entweder persönlich statt oder gegen bezeugte Quittung. Das galt nun sowol für Einzelne als für die Verwaltungscredite, welche die Sparkassen und andern Anstalten bei der Staatsschuldenkasse sich eröffnen. Die englische Staatsschuld erhielt sich daher ihren specifischen Charakter eines kaufmännischen Credits, und daraus folgte die Eigenthümlichkeit in der englischen Staatsschuldenverwaltung, die sich seit dem 17. Jahrhundert entwickelt hat und auch gegenwärtig in vollem Maße gilt.

Als nämlich die Bank von England gegründet wurde, gab bekanntlich Wilhelm III. die Concession gegen das Zugeständniß, daß der Bankfonds dem Staate gegen Eröffnung eines Debits des letztern an den erstern und eine jährliche Verzinsung geliehen werde. Die Bank ging auf diese Proposition ein, empfing aber dafür das Recht, die Buchführung dieser Schuld des Staats selbst zu führen, die Zinsen sich also selbst gutzuschreiben, und um darin gesichert zu sein, wurden der Bank gewisse Einnahmen des Staats als Deckung dieser ihrer Zinsen überwiesen, mit der Verpflichtung, für den etwaigen Ueberschuß der Finanzverwaltung Zahlungen gegen ihre Anweisung zu leisten. So ward der Grund zu der ganzen Stellung gelegt, welche die Bank in der Finanzverwaltung Englands einnimmt, und die kein Analogon in Europa hat. Zunächst nannte man nun diese Schuld,

welche somit durch die Bank verwaltet wurde, die „Consolidirte Schuld", woraus für jene Forderung das Wort „Consols" entstand. Natürlich erschien diese Art der Staatsschuld als die sicherste; die spätern Anleihen schlossen sich daher an diese Bankschuld an. Die Contrahirung der Staatsschuld geschah demnach in der Weise, daß der Staat gegen ein Zinsversprechen eine Summe empfing, welche der Bank ausgezahlt ward. Die Bank schrieb dann diesen Empfang dem Staate gut und belastete ihn dafür mit den Zinsen, die sie für ihn zahlte. Dies geschah wieder ganz kaufmännisch; die Finanzen empfangen vom Parlament das Recht, eine Summe aufzunehmen; wer sich betheiligen will, gibt dem Stock-broker den Auftrag, und zwar ganz gleichgültig gegen den Betrag; nach geschehener Zahlung wird durch ihn der Betreffende eingetragen und steht jetzt im Buch als Creditor mit dem Recht auf seinen Zins. Die Englische Bank führt ausschließlich diese Bücher; die Finanzverwaltung hat damit gar nichts zu thun; sie überweist nur die betreffenden Steuern an die Bank und beschäftigt sich mit der Verwaltung der Staatsschuld weiter gar nicht, bis es zur Tilgung kommt. Natürlich war es nun, daß im Laufe des 18. Jahrhunderts verschiedene Zinsfuße für die verschiedenen Summen entstanden; diese Zinsfuße waren meist 4—5 Proc., bis mit diesem Jahrhundert der allgemeine Zinsfuß von 3 Proc. festgestellt ward. Die Gesammtheit aller dieser, die Staatsschuld bildenden, in das Great book der Bank of England eingetragenen Schulden bildet die Consolidated National Debt; jeder Antheil, d. i. also jedes Guthaben ist ein „Consol", und der Staat tritt nur ein, soweit es sich um den Sinking fund handelt. Da es auf diese Weise bisjetzt keine Obligationen und keine Coupons gab, so gab es auch keine „Emission" und keinen Emissionscurs im Sinne des Continents, sondern wenn der Staat Schulden contrahirte, so beschränkte sich seine Thätigkeit darauf, seine Rente gegen einen möglichst hohen Kaufpreis auszubieten. Dieser Kaufpreis ist der Emissionscurs der Consols. Die Emission durch den Bankier und die Börse geschieht dann in der Weise, daß der Bankier oder ein Consortium eine große Summe übernimmt und diese wieder an die Einzelnen verkauft, die dann in das Große Buch eingetragen werden, was das Bankhaus besorgt. Der Emissionscurs besteht deshalb auch nicht in der Differenz

zwischen dem Nominalbetrage einer Obligation und dem wirklichen Verkaufspreise derselben, sondern einfach in dem Preise, den der Käufer der Consols für die Rente zahlt. Auf diese Weise bildet die englische Staatsschuld ein festgeschlossenes Ganzes und damit erklärt es sich auch, weshalb die Consols bisher so wenig selbst im englischen Verkehr erscheinen, geschweige denn auf dem Continent, da die Cession sowol als der Zinsenbezug mit verhältnißmäßig viel Kosten und Schwierigkeiten verbunden blieben. Die englische Rente setzt daher zwei Dinge voraus — erstlich bedeutende Kapitalisten, und zweitens englische Gläubiger. Sie ist principiell eine allgemeine Schuld, aber factisch ist sie durch das System der Bankverwaltung der Consols eine streng nationale Schuld geworden. Sie hat endlich zur Folge eine Stellung der Bankhäuser, wie sie auf dem ganzen Continent gar nicht vorkommen kann. Da die Zinsen der Consols nur bei der Bank selbst erhoben werden können, so müssen die Besitzer diese Erhebung den Bankhäusern anvertrauen, die dadurch in den Besitz der gesammten Zinsen der englischen Schuld, und zugleich zur Disposition über einen ungeheuern Theil der Einnahmen der besitzenden Klasse in England gelangen, was zur Erklärung für eine ganze Reihe von Erscheinungen auf dem englischen und damit auf dem europäischen Geldmarkte von höchster Bedeutung ist. Und jetzt ist es auch ersichtlich, wie das System der Actien mit ihren Coupons neben dem der Consols eine so bedeutende Stelle einnehmen muß. Doch dies gehört an eine andere Stelle.

Das ganze ältere System ist nun in der neuesten Zeit, wie gesagt, in einem wesentlichen Punkte geändert. Man hat sich endlich überzeugt, daß diese schwerfällige Form der Staatsschuld zu großen Unzuträglichkeiten Anlaß gibt, und daher hat jetzt das Gesetz von 1865 (26 Vict. c. 28) bestimmt, daß jeder im Great book Eingetragene das Recht hat, sich gegen einen kleinen Entgelt anstatt seines Contos Obligationen ausstellen zu lassen, die mit halbjährlichen Coupons versehen, jedoch so abgefaßt sind, daß sie nach Wunsch auch auf Namen lauten. Davon wird alljährlich seit 1866 ein nicht unbedeutender Gebrauch gemacht, und es ist zu erwarten, daß dieses System das alte im wesentlichen verdrängen wird.

Neben diesem System der englischen Consols steht nun die französische Rente.

Die Formel dieser neuen Obligationen lautet: This is to certify, that the Bearer of this Certificate (Raum für einen Namen, wenn man will) — is entitled to Five hundred Pounds Consolidated Three per Centum Annuities, subject to the Provision of the Statute 26th Victoria 28 and to the Regulations affecting the same. Datum. Grey, Chief Accountant.

Frankreich und die Rente.

Es ist gar kein Zweifel, daß das System der französischen Rente sich in vielem Wesentlichen an das der englischen Consols angeschlossen und nur in einem kleinen Theile das der deutschen aufgenommen hat. Doch ist bei vielfach gleicher Form das ganze Princip derselben ein anderes.

Es ist bekannt, daß die Revolution eine Staatsschuld erzeugt hatte, welche Frankreich neben seinen Assignaten weder fundiren, noch auch nur verzinsen konnte. Die Kriege, in denen Frankreich beständig sich befand, machten ferner eine Aufnahme von Staatsschulden im Auslande gar nicht möglich. Die Republik sah sich daher zu zwei Maßregeln genöthigt, auf denen das System der eigentlichen gegenwärtigen Staatsschuld Frankreichs beruht, und die ihren Ausdruck in dem Grand livre gefunden haben.

Zuerst mußte man die damals unerträgliche Zinsenschuld von 175 Mill. Frs. reduciren; die Summe, welche nach dieser Reduction übrigblieb, betrug nur noch einen jährlichen Zinsenbetrag von $41,_7$ Mill. Dann aber mußte man den Versuch wagen, diese sowie alle folgenden Anleihen nach englischem Princip nur durch das Volk selbst aufzubringen. Für diesen Zweck wendete man nun dasselbe Mittel an, das sich in England so gut bewährt hatte. Das Gesetz vom 24. August 1793 bestimmte die Errichtung des „Grand livre" im Princip, auf den Antrag Cambon's, mit dem Grundsatz der Unification aller Zinsen; jedoch in der Weise, daß die Führung dieses Buches nicht einer Bank (die Banque de France bestand bekanntlich noch nicht), sondern der Finanzverwaltung als Theil ihrer amtlichen Thätigkeit übertragen wurde. Das Princip war, daß der Staat keine Obliga-

tionen ausgeben, sondern daß nur eine Rente verkauft werden konnte. Jedoch geschah und geschieht dieser Verkauf in der Weise, daß die zum Verkauf ausgebotene Rente stets kapitalisirt wird und daher auch nur in runder Summe verkauft werden kann; als Minimum wurden anfänglich 150 Frs. Rente (3000 Frs. Kapital) festgestellt; seit 1822 wurde auch die Inscription bis 10 Frs. Rente gestattet, und gegenwärtig ist das Minimum der Inscription 5 Frs. Rente (also 100 Frs. Kapital), um auch das kleinste Kapital zur Betheiligung herbeizuziehen. Daraus ging dann auch wieder, im Unterschiede von den englischen Consols, hervor, daß die Verwaltung es bei der Eintragung in das Große Buch nicht bewenden ließ, sondern eine selbständige Schuldverschreibung ausgab, den sogenannten „Titre", der seinerseits den eigentlichen Rechtstitel für die Rentenforderung bildet und dessen Vorweisung daher auch zur Erhebung der Rente wieder nothwendig wird, was bei dem Consol nicht der Fall ist. Dagegen hat die Rente mit dem Consol wieder das gemein, daß die „Rentenschuldscheine" ursprünglich nicht auf den Inhaber, sondern daß die Rente als persönliche Schuld auf den Namen des Käufers lautet (Titre nominatif). Die Nothwendigkeit des Verkehrs hat nun aber gleich anfangs und zwar noch unter Beibehaltung der „Titres nominatifs" zwei Grundsätze erzeugt, welche von der alten englischen Consolsverwaltung sehr verschieden sind. Erstlich kann ein jeder Rententitel auf den Inhaber umgeschrieben werden, jedoch nur bei der Centralkasse, und anfänglich nur bis zum Betrage von 16 Mill. Rente. Zweitens kann die Rente natürlich auch gekauft und verkauft werden; jedoch kann das nur von der Direction der Staatsschuld in der engern Abtheilung „des Mutations et transferts du Grand livre" geschehen, was noch umständlicher ist als die Umschreibung in England. Ebenso mußte man für den Verlust eines Titre ein Verfahren einrichten — Erklärung vor dem Maire mit Zeugen — da die Inscription selbst nicht, wie in England, genügt, um den Anspruch auf die Rente zur Geltung zu bringen. Dieses ganze System der „Rente" empfing nun allerdings eine wesentliche Erweiterung durch die Ordre vom 29. Mai 1831, welche *neben* dem Titre nominatif auch die Rente au porteur creirte, ursprünglich mit 50 Frs., seit 1834 mit 10 Frs. als Minimum. Natürlich mußten nun diese Titres au porteur

mit Coupons versehen sein, um sie für den großen Markt geeignet zu machen; zugleich wurden für die 3 Proc. vierteljährliche Verfallzeiten eingeführt, während für die Nominalrente die halbjährlichen blieben. So sieht man auf allen Punkten das Princip der finanziellen Verwaltung mit dem der kaufmännischen in der französischen Rente verbunden; am deutlichsten erscheint das erstere in dem System der örtlichen Inscription. Während nämlich in England der Consol nur bei der Bank im Hauptbuch aus- und eingetragen werden kann, hat Frankreich den Verkauf und mithin die Eintragung der Rente mit der Stellung des Receveurs verbunden. Jeder Hauptsteuereinnehmer hat das Recht eine Inscription in das Grand livre bei sich aufzunehmen und die Zahlung dafür zu empfangen; jeder Receveur kann daher auch einen Titre ausstellen; allein das Gute, was damit verbunden ist, wird wieder dadurch beeinträchtigt, daß der Eigenthümer der Rente sie auch nur an der Kasse erheben kann, welche die Inscription entgegengenommen und den Titre ausgestellt hat. So hat die Rente mit Coupon den Charakter der deutschen Staatsobligation, nur mit dem Unterschiede von der deutschen, daß sie nicht auf einen Nominalbetrag, sondern nur auf eine Rente lautet; die Rente ohne Coupon dagegen den Charakter der englischen Consols mit dem Unterschiede, daß sie nicht blos in der Inscription besteht, sondern zugleich als Rechtstitel den Rentenschein (Titre) mit Angabe des Zinsenbetrages hat. Der erste Theil ist die europäische Schuld, der zweite dagegen ist vorzugsweise die örtliche Staatsschuld; darin liegt die große Bedeutung und die eigenthümliche Kraft der französischen Staatsschuld, deren Druck eben dadurch nie mit ihrer Höhe in gleichem Grade steigen kann, weil die Zinsen durch das System der Rente, welche die Zinszahlung innerhalb des eigenen Landes behebt, stets wieder an die Steuerträger selbst zurückfließen. Daher denn auch die Auffassung der Rente, wie wir sie z. B. von Lafitte (s. oben) ausgesprochen finden, und daher auch die einfache und leichte Verwaltung derselben und das Hineindringen der Staatsschuld in das Volk selbst, das in Frankreich größer ist als in irgendeinem andern Lande Europas. Endlich gewinnen dadurch auch die Emissionen einen andern Charakter, der weder mit dem Englands, noch mit dem der deutschen Schulden ganz übereinstimmt.

Die französische Schuldverwaltung spricht nämlich überhaupt nicht von „Emissionen", und macht eigentlich nur in geringem Maße „Börsenanleihen", sondern die Schuld wird contrahirt als „Verkauf der Rente". Dieser „Verkauf" geschieht nun allerdings entweder durch große Bankhäuser, was seit 1851 durch die Rente au porteur sehr erleichtert ist, oder durch die Receveurs bei den Steuerkassen in den Provinzen. Es ist kein Zweifel, daß dies die billigste Art der Emission ist und daß die Finanzen dabei zugleich das Mittel besitzen, die Einschreibungen in das Große Buch bei diesen Receveurs in der Weise zu escomptiren, daß sie auf Grundlage einer, denselben zum Verkauf überwiesenen Rentensumme von den letztern sich den Betrag derselben vorstrecken lassen. Dadurch entsteht eine besondere Form der schwebenden Schuld, welche die Ausgabe von verzinslichen schwebenden Schuldscheinen überflüssig macht, den Geldmarkt nicht belästigt, dagegen aber allerdings einen beständigen Consolidirungsproceß hervorruft, indem der Receveur die von ihm für die verkaufte Rente bezogenen Summen sich als Rückzahlung seiner Vorschüsse gutschreibt. Die feste Staatsschuld wächst daher in Frankreich langsam und in kleinen Beträgen beständig, aber unmerklich, und diese Verhältnisse erklären es, weshalb der schließlich so ungeheuere Zuwachs der französischen festen Staatsschuld (unter Napoleon III. allein ca. 5000 Mill. Frs.) fast spurlos an dem Effectenmarkt vorübergegangen ist. In ihm liegen die wichtigsten Vorzüge und Nachtheile der Rente gegenüber der eigentlichen Staatsobligation, die wir als die deutsche Form der festen Staatsschuld bezeichnen.

Es wird dabei nicht ohne Interesse sein, einen Blick auf die Geschichte der französischen Rentenschuld zu werfen. Auf den Antrag der unter dem Vorsitze von Cambon errichteten Commission wurde das Grand livre durch Gesetz vom 24. August 1793 errichtet, und nun wurden alle alten Staatsschulden in Inscriptionen in das Grand livre umgestaltet, was natürlich sehr schwer und unregelmäßig vor sich ging, da namentlich auch die Leibrenten noch daneben bestanden (Rente viagère). Erst das Gesetz vom 30. September 1797 über die Staatsschuld bestimmte, daß alle Schulden zu zwei Dritteln zurückgezahlt werden und nur der Rest mit einem Drittel bestehen bleiben solle. Das war das sogenannte „Tiers consolidé"; da aber die zwei Drittel nicht oder nur in Assignaten und zwar erst seit 1800

gezahlt wurden, so war das Ganze factisch ein Bankrott. Der Zinsfuß dafür war 5 Proc.; daher erhielt diese erste große Inscription seit Gesetz vom 11. Mai 1802, das diese 5 Proc. feststellte, den Namen der 5proc. Consolidés. Das ist der erste Theil der französischen Staatsschuld. Der zweite entsteht durch die Entschädigungsmilliarde an die Emigranten unter der Restauration, die man nach manchen künstlichen Operationen durch das Gesetz vom 27. April 1825 als neue Rente in das Große Buch einführte. Zugleich versuchte man jetzt die erste Conversion im großen Maßstabe, indem nach Gesetz vom 1. Mai 1825 die Conversion der 5 Proc. in 3 Proc. und zum Theil in $4\frac{1}{2}$ Proc. facultativ gestattet ward. Das Gesetz vom 19. Juni 1828 schuf dann die dritte Kategorie der 4 Proc. mit anfänglich 80 Mill., während die Ordre vom 29. Mai 1831 die Rente au porteur einführte. In diesen Zustand der Rente mit ihren vier Kategorien griff nun das Decret vom 14. März 1852 entscheidend hinein, indem es die gezwungene Conversion der 5proc. Consolidés auf $4\frac{1}{2}$ Proc. innerhalb 10 Jahren anordnete, sodaß 1862 die 5 Proc. gänzlich aufgehoben waren. Daraus entstanden die „$4\frac{1}{2}$ pour cent de 1852", die mit den „$4\frac{1}{2}$ pour cent de 1825" auf diese Weise verschmolzen. Seit dieser Zeit nun hat eine Reihe von Operationen stattgefunden, deren Aufgabe es war, den ursprünglichen Gedanken Cambon's, die Herstellung eines einheitlichen Titre und eines gleichen Zinsfußes, zu verwirklichen. Die Aufgabe war, die $4\frac{1}{2}$ Proc. und die 4 Proc., die neben den 3 Proc. von 1825 bestanden, zu lauter 3 Proc. zu machen. Die Grundlage war der Eintausch der Titres der ersten gegen Titres zu 3 Proc. Das Gesetz, welches diese Conversion einführte, ist das Gesetz vom 12. Februar 1862. Die Operation bestand in einer Aufzahlung nach dem Curse. Die Summe der zu convertirenden Obligationen war 173,310437 Frs. $4\frac{1}{2}$ Proc. und 2,112015 Frs. zu 4 Proc., wovon schon im Jahre 1863 nur 40,241185 Frs. der $4\frac{1}{2}$ Proc. und 456936 Frs. der 4 Proc. noch nicht zur Conversion gelangt waren. Nach Courtais, „Manuel des fonds publics" (1863), war die Zunahme von Anfang an folgende:

Alte Schuld vom 1. August 1793	Rente	Kapital.
5 Proc.	127,803000	2556,060000
Von 1793 — an VIII	46,913000	938,260000
	174,716000	3494,320000
Reduction 1797 um $\frac{2}{3}$ — Rest	58,238666	1164,773333
Total am 1. April 1814	63,307637	1266,152740
Total am 1. Jan. 1861	349,887166	9718,276913

Bei dem Beginne des Krieges 1870 hatte sich die obige Summe bereits zu der folgenden höchst bedeutenden Ziffer erhoben:

4½procentige Rente	832,278340	Frs. Kapital
4procentige „	11,152400	„ „
3procentige „	10867,540433	„ „
Consolidirte Schuld	11710,971173	Frs.
Schwebende Schuld	922,746900	„
Cautionen	290,000000	„
Total . .	12923,718073	Frs.

Natürlich sind jetzt die Ziffern nicht mehr dieselben; die große Entwickelung des Staatsschuldenwesens ist aber für den Augenblick nicht beendet.

Wir fügen hier die Formel der französischen Renten an. Der Text derselben ist mit kleinen Abweichungen stets derselbe. Bei den Inscriptions en nom steht der Name, bei den titres au porteur das Wort „porteur" auf dem weißen Raum; bei den erstern werden die Zinsen auf der Rückseite abgestempelt, die letztern haben die Coupons auf beiden Seiten (ebenso die Inscriptions nominatives mit Coupon); 3½ Proc. sind gelb, 4½ Proc. roth, 5 Proc. orange.

Indication du Département ou les arrérages sont payés.

Dette Publique.

Trois pour Cent.

Le Créancier ne pourra réclamer que les cinq dernières années avant le trimestre courant. ***(Loi du 2 Août 1793. Art. 156.)***

Tout extrait de rente immatriculée sur le Grand-Livre de la Dette publique à Paris devra pour former titre valable contre le Trésor, être revêtu du visa du contrôle. ***(Loi du 24 Avril 1833, art. 4.)***

Extrait d'Inscription au Grand-Livre.

№ .... Serie .... Rente ....

Trimestre ....

Le Directeur de la Dette inscrite certifie que

est inscrit sur le Grand-Livre des Trois pour cent, pour une rente annuelle de
avec jouissance des arrérages à compter du 1er 187

Paris, le 187

Vérifié:
Le Chef, agent comptable des Transferts et Mutations.

Pour le Directeur:

Vu au contrôle central:

Pour le Chef, agent comptable du Grand-Livre.

Talon № 552776.

Transfert № Journal №

3 %

Extrait
de la Loi du 24 Avril 1833.

Tout extrait le Rente immatriculée sur le Grand-Livre de la Dette publique à Paris devra, pour former titre valable contre le Trésor, être revêtu du visa du contrôle.

Dette Publique.

Quatre et demi pour Cent.
(Décret de 14 Mars 1852.)

Extrait
de la Loi du 24 Août 1793.

Art. 156.
Le Créancier ne pourra réclamer que les cinq dernières années avant le semestre courant.

Extrait d'Inscription au Grand-Livre.

№ .... Serie .... Rente ....

4 ½ %

Le Directeur de la Dette inscrite certifie que

inscrit sur le Grand-Livre des Quatre et demi pour cent, pour une rente annuelle de
avec jouissance des arrérages à compter du 187

Paris, le 187

Vérifié:
Le Chef, agent comptable des Transferts et Mutations.

Pour le Directeur:

Vu au contrôle central:

Pour le Chef, agent comptable du Grand-Livre.

Talon №

Transfert № Journal №

Extrait
de la loi du 24 Avril 1833.

Art. 4.
Tout extrait d'inscription de Rente immatriculée sur le Grand-Livre de la Dette publique à Paris devra, pour former titre valable contre le trésor, être revêtu du visa du Contrôle.

Extrait
de la loi du 24 Août 1793.

Art. 156.
Les créancier ne pourra reclamer que les cinq dernières annés avant le trimestre courant.

Dette Publique.

Cinq pour Cent.
(Loi du 21. Juin 1871.)

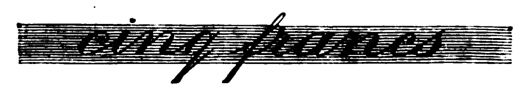
Extrait du compte du trésor public.

(S/C. de Rentes au Porteur.)

Ordonnances
des 29 Avril et 10 Mai 1831.

№ 232040 Rente 5f

Le Directeur de la Dette inscrite certifie que le Porteur a droit à une Rente de



avec jouissance du 16 Aout 1872.

Paris le 10 Octobre 1872.

Vérifié:
Le chef, agent comptable des Transferts et Mutations.

Vu le chef, agent comptabe du Grand-Livre:

Pour le Directeur:

Vu au contrôle central:

Nota. Les présent extrait, sur la demande du porteur, sera converti en Inscription nominative avec jouissance du trimestre courant.

Après l'épuisement des coupons, le porteur devra s'adresser, pour obtenir un nouveau titre, au bureau des transferts à la Bourse. Il est invité à ne pas retarder cet échange, et à se présenter vingt jours au moins avant l'ouverture du trimestre, de 10 heures a 11 heures ½.

Transfert № 11278. Journal № 2967.

Wir fügen zum Schlusse die Formel der italienischen Rente hinzu; da sie der französischen nachgebildet ist. Die Coupons sind gleichfalls an der Seite. — Die russischen und türkischen Obligationen haben einen beinahe ausschließlich russischen und türkischen Text, enthalten aber im wesentlichen den gleichen Inhalt mit dem französischen, dem sie nachgebildet sind.

Rendita di Lire 1000. Legge 10 Luglio 1861.

Debito Pubblico del Regno d'Italia.

Consolidato Cinque per cento.

Cartella al Portatore № 017.272 per la rendita di Lire Mille

inscritta nel Gran Libro del Debito Pubblico del Regno d'Italia, con godimento dal 1°. Luglio 1871, le cui rate semestrali sono pagabili il 1.° gennaio e il 1.° Luglio d'ogni anno all' Esibitore delle Cedole unite alla presente.

Firenze il 1 Luglio 1871.

V^{to}. per la Corte dei conti:	Il. Direttore Generale:	Il Capo di Divisione:
N. N.	N. N.	N. N.

№ 82891 del Registro di posizione.

Le rate semestrali della presente sono pagabili a scelta del portatore dalla Cassa della Direzione generale, dalle Tresorerie provinciali del Regno ed a Parigi non che a Londra al corso di cambia in lire sterline.

Allor quando le Cedole saranno esaurite verra sull' esibizione della presente, rilasciata una nuovo Cartella con altra serie di Cedole.

Französisch.	Englisch.

Deutschland und die Staatsobligationen.

Das ganze System der deutschen Staatsschulden ist nun von dem englischen und französischen so wesentlich verschieden, daß auch die Verwaltung in Form und Princip eine durchaus andere sein muß. Wir nennen dasselbe kurz das System der Staatsobligationen.

Das System der Staatsobligationen beruht auf zwei Grundlagen, welche Deutschland von England und Frankreich auch in Beziehung auf das Staatsschuldenwesen unterscheiden.

Die erste dieser Grundlagen ist die Thatsache, daß bis zur neuesten Zeit Deutschland nicht reich genug war, um wie England und Frankreich seine Schuld bei seinen eigenen Angehörigen zu contrahiren. Die Staaten Deutschlands mußten daher von Anfang an die Staatsschulden so einrichten, daß sie nicht so sehr das Kapital der eigenen Nation, als vielmehr das europäische Kapital aufsuchten. Zu dem Ende konnten die Deutschen weder Schuldurkunden, wie die Franzosen, noch Schuldeintragungen, wie die Engländer, bei deutschen Kassen zahlbar ausstellen, sondern diese Schuldurkunden mußten grundsätzlich auf den Inhaber lauten, mit Zinsencoupons versehen sein, welche, abgetrennt, von jedem Punkte der Welt zur Einlösung eingesandt werden konnten und durch alle diese Momente Gegenstand des Effectenverkehrs der ganzen Welt werden. Das zweite Moment war die politische Zerrissenheit der deutschen staatlichen Zustände, welche es unmöglich machte, die Schuld als eine Einheit aufzustellen, und daher jeden Staat zwang, seine eigene Schuld selbständig zu contrahiren. Der Begriff einer Nationalschuld war damit definitiv ausgeschlossen, und so ward es auch von dieser Seite nothwendig, lauter einzelne Schuldtitel zu creiren. Auf diese Weise entstand die deutsche Form der Staatsschuld, die Staatsobligation. Ihr Wesen ist es, daß sie erstens auf eine bestimmte Summe lautet, zweitens diese Summe nach einem bestimmten Fuße verzinst, drittens zu dem Ende mit Couponbogen versehen ist, deren Coupons zu bestimmten Terminen zahlbar sind. Bei ihnen treten daher die Fragen nach der Emission und dem Emissionscurse in ganz bestimmter Weise auf und werden zu sehr wichtigen Aufgaben der Staatsschuldenverwaltung. Bei der deutschen Staats-

obligation ist die Emission ein Geschäft, das seine eigenen Grundlagen und Regeln hat, und deshalb kann man auch nur bei ihr von einem System der Contrahirung von Anleihen reden, was bei der englischen und der französischen Schuld weder in der Art, noch in dem Maße der Fall ist. Nur die deutsche Form der Obligation läßt daher auch eine eigentliche „Lehre“ von der Staatsschuldenverwaltung zu; allerdings gelten die Grundsätze auch für Consols und Rente, aber es ist nicht thunlich, sie in ihrer einzelnen Ausführung auf dieselben anzuwenden. Wir werden daher genöthigt, die Lehre von der Verwaltung der Staatsschulden speciell als die Verwaltung der Obligationenschuld hinzustellen.

Allerdings sind nun auf dem Gebiete der deutschen Staatsobligationen große Verschiedenheiten vorhanden; allein diese beziehen sich nie auf das Princip, sondern nur auf die Ausführung. Der tiefe Unterschied zwischen der englischen, französischen und deutschen Staatsschuld bleibt, und die Grundsätze der letztern lassen daher nur in untergeordneten Punkten Anwendungen auf Consols und Renten zu, die wir dann kurz bezeichnen werden. In keinem Gebiete der Finanzwissenschaft ist der Unterschied der drei Völker so groß als in diesem, und erst von ihm aus wird das Verständniß nicht blos der Sache, sondern auch die Stellung der Theorie zu derselben sich aufklären und namentlich die Thatsache klar werden, weshalb weder die Franzosen, noch die Engländer, bei aller Bestimmtheit ihrer Ansichten über das Wesen der Staatsschuld an sich, eine Untersuchung über die Verwaltung derselben haben, während die deutsche Literatur ihren eigentlichen Schwerpunkt, namentlich seit Nebenius, gerade in der Staatsschuldenverwaltung gefunden hat.

Anstatt jeder Kritik begnügen wir uns hier mit der Bemerkung, daß es gar kein Gebiet in der Finanzwissenschaft gibt, welches jene drei Formen der Staatsschuld behandelt hätte, was wol zum Theil daran liegt, daß Consols und Rente auf dem deutschen Continent äußerst selten im Verkehr vorkommen, wie es ihre Natur mit sich bringt, während jedermann die deutsche Obligationsschuld kennt und daher leicht zu der Vorstellung gelangt, als sei sie die eigentliche Form der Staatsschuld. Merkwürdig nur, daß auch Nebenius, Rau und Hock nichts darüber sagen.

Das System der Staatsschuldenverwaltung.

I. Die Obligationsschuld als eigentliches Object derselben.

Das eigentliche System der Staatsschuldenverwaltung beginnt nun da, wo die Obligationsschuld entsteht, und sein Inhalt beruht, wie gesagt, auf dem Wesen der letztern. Ihr Princip ist einfach, die Ausführung desselben aber ist es keineswegs.

Da namentlich die Obligation eine bestimmte Schuldsumme, den Nominalbetrag der Schuld, enthält, welche der Staat verkauft, und zwar in der Weise, daß er für den Kaufpreis den jährlichen Coupon zu zahlen verspricht, so ist es die erste und wichtigste Aufgabe der Staatsschuldenverwaltung, diese Obligation zu dem möglichst hohen Preise zu verkaufen. Dieser möglichst hohe Preis ist nun natürlich nicht willkürlich zu bestimmen, sondern das Ergebniß einer ganzen Reihe von Factoren, die auf ihn einwirken. Nun nennen wir die Summe, worauf die Obligation lautet, den Nominalbetrag; den Betrag, wofür sie mit ihrem Zinscoupon verkauft wird, den Emissionscurs; den ersten Verkauf selbst die Emission. Demnach ist es die Aufgabe der Staatsschuldenverwaltung, die Factoren genau zu kennen und geschickt zu benutzen, welche bei der Emission den möglichst hohen Emissionscurs bedingen; und die Darstellung dieser Factoren in ihrer Einwirkung auf den Emissionscurs bildet die Lehre von der Staatsschuldenverwaltung.

Diese Factoren sind nun zuerst die Formen der Emission, dann die Verzinsung derselben, ferner die Tilgung und endlich die Conversion der Staatsschuld. Alle diese Begriffe und Verhältnisse kommen natürlich auch bei der Rente und den Consols vor, allein in wesentlich verschiedener Weise; und es ist daher zuerst nothwendig, sich über die Frage einig zu sein, ob überhaupt das System der Rente oder das der Obligation das bessere ist.

Es ist nun zunächst klar, worauf der formelle Unterschied beruht. Bei den Consols erklärt sich der Staat als Schuldner für eine bestimmte Summe, aber nicht für eine runde Summe, und gibt auch keine Obligation aus; für diese Summe zahlt er seine Zinsen, aber nur wie ein Kaufmann gegen Eintragung in

das Conto des Gläubigers, und zwar in dem Einen großen Hauptbuche der Staatsschuld. Der Consol ist daher fast unfähig, Gegenstand des Verkehrs auf dem Effectenmarkt zu werden; seine Verzinsung ist kostspielig und schwierig; allerdings empfängt der Staat wirklich die Summe, die er schuldet; allein der Werth dieser Summe ist für den Staatsgläubiger viel geringer als der einer Obligation mit Coupon. Das System der Consols hat daher die wichtige Folge für den Staat, daß die Schuld, die er contrahirt hat, fast ausschließlich in den Händen des eigenen Volks bleibt, und daß seine nominale Schuldenlast nie größer ist als die wirklich von ihm empfangenen Zahlungen, was bei Rente und Obligation nie der Fall ist. Allein die Voraussetzung dieser Art der Contrahirung von Staatsschulden ist offenbar die eines sehr großen Kapitalvorrathes im Volke selbst, und zwar eines so großen Vorrathes, daß das Volk außer seiner Staatsschuld auch noch Geld genug besitzt, um seinem Handel und seiner Industrie den erforderlichen Zahlungs- und Unternehmungscredit zu geben. Ist das letztere nicht der Fall, so wird das ganze System der Consols unausführbar, weil alsdann die Höhe der Einzahlung für das Zinsversprechen stets einen sehr hohen Zinsfuß bedingen, und regelmäßig der Zins für alle Consols ein sehr verschiedener sein müßte. Die Consols sind daher nur dann möglich, wenn ein Volk den ganzen Betrag seiner Staatsschuld als einen reinen, für Handel und Industrie nicht mehr erforderlichen Kapitalüberschuß besitzt, der eben deshalb mit dem geringsten Zinsfuße sich genügen läßt. Ist das der Fall, so entsteht das System der Consols von selbst; ist es nicht der Fall, so ist es nutzlos, seine Vorzüge zu untersuchen.

Anders ist es mit der Rente. Sie ist nicht wie die Consols eine Schuld, sondern ein einfacher Rentenkauf, bei dem der Staat nur Schuldner für die Rente und nicht für das eingezahlte Kapital wird. Darin liegt zugleich der Unterschied derselben von der Obligation. Es folgt daraus, daß bei der Rente der Emissionscurs etwas anderes bedeutet als bei der Obligation; er ist dort der mit hundert kapitalisirte Preis, den der Gläubiger für das Rentenversprechen dem Staate zahlt; wird also die 3procentige Rente emittirt, z. B. zu 70, so heißt das nicht, daß der Staat sich schuldig bekennt, dereinst einmal 100, oder auch nur

70 zu zahlen, sondern seine Verpflichtung geht einzig und allein auf die jährlichen 3 Proc. Es hat das den großen Vortheil, daß das Budget des Staats keine Nominalschuld als Kapital hat, sondern nur eine jährlich zu zahlende Rentenschuld; um jedoch für die Summe der Staatsschulden einen Maßstab zu haben, wird doch im Budget der kapitalisirte Betrag aufgeführt, was natürlich praktisch keinen Unterschied macht. Für den Geldverkehr ist daher die Rente der Obligation ganz gleich, bis auf die Verhältnisse der Tilgung; denn in der That bedeutet der Nomialbetrag der Obligation bei unkündbaren Schulden überhaupt nichts; ob das Document auf 100 zu 3 Proc., oder blos auf 3 Proc. lautet, ist gleichgültig. Das Wesentliche der Rente liegt dagegen darin, daß sie für den bei weitem größten Theil auf Namen lautet und ohne Coupon ist, sodaß hier, wie bei den Consols, der Besitzer im Lande sein muß, um seine Rente leicht und billig zu erheben. Dies hat nun, nach englischem Vorbild, die Voraussetzung, daß zuerst die Staatsschuld eine einheimische bleibt; der keineswegs bedeutungslose Zusatz, daß die Rente auch in den Provinzen bei jedem Receveur eingehoben werden kann, hat die weitere Folge, daß das kleine Kapital des ganzen Volks sich leicht und gern an der Staatsschuld betheiligt; und so ist es allerdings leicht verständlich, wenn man das System der Rente dem der Obligation vorzieht, weil erstlich keine Verpflichtung zum Rückkauf mit dem Nominalbetrage vorliegt, und zweitens die Rente nur in einem einheitlich verwalteten und mit einer wohlhabenden Mittelklasse versehenen Staate ausgeführt werden kann. Der Vorzug der Rente vor der Obligation beruht deshalb eben in dieser Kraft des Staats, sich selber seine Schuld schuldig zu sein, und in dem Credit desselben, der eine Tilgung nach dem Nominalbetrage nicht in Aussicht zu stellen braucht, um einen guten Preis für den Verkauf seines Rentenversprechens zu erzielen.

Daraus nun ergibt sich, daß, wie gesagt, das eigentliche System der Staatsanleihen nur bei der Obligation möglich ist. Und dieses System nun ist in seinen Hauptpunkten das folgende.

II. Die Arten der Obligationsanleihen.

a) Zwangsanleihen.

Dies sind solche Anleihen, bei welchen der Staat jedem einzelnen seiner Angehörigen den gesetzlichen Zwang auferlegt, einen Theil seines Vermögens als Darlehn dem Staate gegen Obligationen und Verzinsung zu übergeben. Die Zwangsanleihen haben mithin, wie die Vermögenssteuer, eine Schätzung und Katastrirung des Vermögens aller Einzelnen zur Voraussetzung und werden dann nach einem bestimmten Fuße an dieselben überwiesen. Der Staat gibt dabei seiner Anleihe das Recht der Steuer, indem die einmal bestimmte Summe, die der Einzelne zu leihen hat, auf dem Wege der Execution eingetrieben wird. Dabei sind denn freilich eine Reihe von Modificationen denkbar.

Zwangsanleihen sind jedoch nur in den Fällen der alleräußersten Noth anwendbar, und zwar nur dann, wenn gar kein anderes Mittel, zu einem Darlehn unter erträglichen Bedingungen zu gelangen, mehr möglich ist. Denn nicht darin allein liegt das Verderbliche bei den Zwangsanleihen, daß sie den Einzelnen nöthigen, einen Theil seines Vermögens dem Staate zu leihen, den er vielleicht für etwas anderes bestimmt hatte, und daß er als Einzelner eine Last tragen muß, die ihrer Natur nach nur durch die Vertheilung auf längere Epochen erträglich wird, sondern ebenso sehr darin, daß der Einzelne gezwungen wird, dem Staate eben Geld zu leihen, und daß derselbe daher dieses Geld bei denjenigen aufsuchen muß, die es besitzen, und die daher, indem sie die Unerbittlichkeit des allgemeinen Bedarfs kennen, selbst in den Bedingungen unerbittlich werden, zu denen sie dieses Geld hergeben. Die Zwangsanleihe wird daher zu einer Ausbeutung derer, die kein flüssiges Kapital haben, durch diejenigen, welche ein solches besitzen, und darin liegt ihre nächste, aber auch ihre sehr große Gefahr. Sie kommen deshalb auch selten vor und können nur als eine außerordentliche, ja als eine unorganische Art der Anleihen betrachtet werden.

Die Contrahirung der Zwangsanleihen geschieht durch ein Gesetz, das den Charakter eines Steuergesetzes hat. Diesem Gesetze muß die Vertheilung nach dem Vermögenskataster voraus-

gehen und der Anleihebetrag, zu welchem der Einzelne gezwungen wird, als ein Procentsatz des Vermögens bestimmt werden. Die Einhebung der Zwangsanleihe geschieht am besten bei großen Beträgen in Raten, bei kleinen auf einmal. Es liegt in der Natur der Sache, daß ganz kleine Vermögen von derselben ganz befreit sind. Die Staatsobligationen müssen ihrerseits gleichfalls theils auf größere, theils aber auch auf kleine Summen lauten. Es ist eine große Erleichterung, wenn der Staat in der Lage ist, die Zinsenscheine und Coupons als Steuerzahlungsmittel anzuerkennen, weil das den Werth dieser Schuld bedeutend hebt. Alle Zwangsanleihen sind aber stets so außerordentlicher Natur, daß die gewöhnlichen Regeln dabei schwer festzuhalten sind.

Ueber die schlimmen Folgen der Zwangsanleihen ist man einig; vgl. Nebenius, S. 318 fg.; Rau, §. 486. Nicht so sehr darüber, ob die Ausgabe von Papiergeld mit Zwangscurs eine gezwungene Anleihe sei, wie Nebenius (S. 322) meint. Offenbar ist diese Ansicht dadurch entstanden, daß der Staat die Verbindlichkeit hat, das zu seinem Nennwerthe ausgegebene Papier auch zu seinem Nennwerthe wieder auszulösen. In diesem Sinne kann man allerdings von einer solchen Anleihe reden, nur wird die Einlösungspflicht oder die Tilgung in diesem Falle nie von dem Einzelnen, sondern von der Noth erzwungen, welche durch die Störung der Volkswirthschaft und durch den Ruin der Staatseinnahme entsteht, wenn Papiergeld mit Zwangscurs circulirt. Denn der Staat kann sich nicht weigern, das Papier in seinen Kassen zum vollen Nennwerthe anzunehmen, kann es aber nicht dazu ausgeben, außer bei den Gehalten und Löhnen. Er verliert daher die Differenz des Curses, und das ist der Grund der absoluten Unmöglichkeit, bei einem Zwangscurse einen Staatshaushalt zu führen. Die Geschichte des Zwangscurses liefert dafür die entscheidenden Beweise.

b) Börsenanleihen.

Die Börsenanleihen beruhen auf dem einfachen wirthschaftlichen Grundsatz, daß die Kapitalien, wo immer sie sein mögen, den wirthschaftlichen Vortheilen zuströmen, die ihren Besitzern geboten werden; daß dadurch bei ausreichend dargebotenen Vortheilen stets für jeden Zweck Kapitalien genug vorhanden sind, und daß, wenn die letztern sich freiwillig zu diesen Vortheilen zusammenfinden, auch die Volkswirthschaft am wenigsten gerade

unter einer solchen Deplacirung der Kapitalien leidet. Während daher die Zwangsanleihen im Grunde Steuern sind, sind die Börsenanleihen Geldgeschäfte. Es kommt mithin darauf an, für diese Anleihen ein Princip zu finden, durch welches dieselben, indem sie dem Staate das billigste Geld für seinen Bedarf schaffen, zugleich die Vertheilung der Kapitalien am wenigsten stören.

Dieses Princip beruht nun darauf, daß die Kapitalvertheilung in unserer Zeit sich der Vertheilung und Organisation des Credits untergeordnet hat. Es gibt ebenso wenig noch Geldvorräthe, die als Schätze unbenutzt verwahrt werden, als es Kapitalien gibt, die nicht zur Grundlage des Credits dienten. Credit und Kapital sind daher so innig verschmolzen, daß man die Kapitalien nur da suchen kann, wo der Credit vorhanden ist. Nun ist der Credit selbst eine Organisation, in welcher nicht blos ein Kapital auf dem andern und ein Credit auf dem andern ruht, sondern vielmehr die kleinern Kapitalien und Credite sich mit den großen verschmelzen, ihnen folgen und gleichsam gehorchen, während andererseits nur diese großen Kapitalien durch ihre Verbindungen wissen, ob und wieviel Kapital und Credit für jeden allgemeinen Zweck vorhanden sind. Wenn daher der Staat Credit gebraucht, so ist es naturgemäß, daß er sich an die Häupter dieser Organisation des Credits, die großen Bankgeschäfte, wendet und durch diese die für seine Anleihe nöthige Summe aus der Geschäftssumme herausziehen läßt. Während daher die Anleihe des Staats die Nachfrage bildet, ist die Gesammtheit aller Kapital- und Creditbesitzenden das Angebot, und die großen Geld- und Creditgeschäfte sind nur die Vermittler zwischen dieser Nachfrage und dem Angebot. Und weil nun der Platz, wo derartige Vermittelungen vor sich gehen, die Börse ist, so nennen wir solche Anleihen Börsenanleihen.

Eine Börsenanleihe hat daher zu ihrer Voraussetzung eine große Entwickelung der Organisation des Creditwesens und ist in vieler Beziehung der Ausdruck desselben. Sie hat den großen Vorzug vor jeder andern Art der Anleihe, daß sie nicht auf ein einzelnes Land beschränkt ist und daher auch in ihrem Preise nicht von den Kapital- und Creditverhältnissen eines einzelnen Landes abhängt, sondern von denen der ganzen Welt, da das Creditwesen unserer Zeit wie das Güterleben derselben sich ohne

Grenzen über die ganze Welt verbreitet. Sie weiß daher, indem sie den Gesammtorganismus des Credits in Bewegung setzt, um allenthalben die überschüssigen Kapitalien aufzusuchen und herbeizuholen, auch ebendadurch diese Kapitalien zu dem billigsten Preise aufzufinden; und aus demselben Grunde stört sie durch die in der Anleihe enthaltene Deplacirung der Kapitalien die gesammte Volkswirthschaft am wenigsten. Endlich hat dieselbe noch einen und keineswegs gering anzuschlagenden Vortheil. Dadurch, daß sie ohne alle Rücksicht auf Volk und Land einzelne Kapitalisten zu Creditoren der einzelnen Staaten macht, gibt sie diesen ein praktisches wirthschaftliches Interesse an der wirthschaftlichen Wohlfahrt des Landes, das ihnen schuldet; ein Interesse mithin, das sie mit diesem Lande als Ganzem — also mit seiner Regierung — und mit jedem Einzelnen in diesem Lande theilen. Die durch Börsenanleihen zu Stande kommenden Staatsanleihen erscheinen daher als einer der Ausdrücke der Gemeinschaft aller menschlichen Interessen, als deren höchste Verwirklichung das letzte Ziel alles wirthschaftlichen Lebens bleibt. Und wenn man die Geschichte durchgeht, so sieht man deutlich die Spuren dieses durchaus nicht unwichtigen Factors auftreten, freilich mehr in dem Augenblicke, wo jene Schulden contrahirt werden, als nachdem sie einmal contrahirt sind. Wo daher ein Staat nicht reich genug ist, um Consols oder Renten auszugeben, da sind aus allen diesen Gründen zusammengenommen die Börsenanleihen die Hauptform der Staatsanleihen geworden und können zugleich als die regelmäßige und allgemeine Form derselben gelten, sodaß die übrigen Formen nur als Ausnahmefälle dabei erscheinen.

Die Contrahirung einer solchen Anleihe umfaßt nun die Gesammtheit von Operationen, durch welche die Finanzen für ihre Darlehne Käufer und einen möglichst hohen Preis — möglichst hohen Emissionscurs — suchen.

Hier nun sind zwei Fälle möglich. Entweder braucht der Staat nicht plötzlich und mit einem male eine große Summe, oder er muß eine solche unbedingt und plötzlich aufbringen. Das Verfahren ist je nach diesen Fällen verschieden.

Im ersten Falle legt die Finanzverwaltung unmittelbar und ohne sich an einen einzelnen Geschäftsmann zu wenden, die Offerte der gesammten Geschäftswelt vor, indem sie zu Zeichnungen auf-

fordert. Diese öffentliche Offerte hat den Vortheil, daß die Verwaltung keine Provision zu zahlen braucht, die oft sehr bedeutend ist. Allein sie hat wieder den Nachtheil, daß sich niemand Mühe gibt, mehr Offerte herbeizuschaffen, als er gerade selbst machen will, und daß daher die Staatsverwaltung Gefahr läuft, nicht genug Geld zum Darlehn zu bekommen, ja daß sogar direct gegen die Anleihe operirt wird. Um daher eine solche directe Offerte zu machen, müssen entweder die Bedingungen der Anleihe außerordentlich günstig oder die vorhandenen Kapitalien außerordentlich reichlich verfügbar sein. Unter diesen Voraussetzungen ist eine Anleihe durch directe und allgemeine Offerte allerdings thunlich. Allein obwol der Staat dabei leicht die betreffende Summe zusammenbringt, so entgeht ihm doch der Vortheil, um den Preis der Anleihe ferner handeln und einen höhern Preis erzielen zu können, da er selbst bei der stärksten Nachfrage nicht über den einmal festgesetzten Preis hinausgehen kann. Umgekehrt bleibt ihm allerdings der Weg offen, von der Submissionsanleihe zur directen Offerte überzugehen, wenn das Angebot der Submissionare ihm nicht passend erscheint.

Die zweite Form dieser Anleihe ist die der Commission. Wenn der Staat die Offerte nicht selbst entgegennehmen will, so kann er das Aufsuchen der Darlehnskapitalien und das Zusammenbringen der Zeichnungen einzelnen großen Bankiers in Commission geben, indem er diese beauftragt, die Zeichnungen für das Darlehn zu sammeln, die Einzahlungen auf dasselbe von den Einzelnen entgegenzunehmen und dafür je nach dem Betrage der letztern Staatsobligationen auszufolgen. Eine solche Commission hat zwar den Nachtheil, daß sie dem Staate Provision kostet, allein dafür macht sie es auch möglich, Kapitalien aus allen Ländern zu sammeln, indem die Provision, natürlich in Procenten berechnet, den Commissionar zur Herbeiziehung aller Kapitalisten anspornt und diesen zugleich die Leichtigkeit der Einzahlung durch Wechsel bietet, welche bei der unmittelbaren Offerte entweder gar nicht zugelassen oder zuletzt doch durch Commissionen besorgt werden. Der Hauptübelstand bei der Commissionsofferte besteht jedoch darin, daß der Staat nie oder erst nach unbestimmter Zeit genau erfährt, wieviel er als Darlehn bekommt, da der Commissionar keinerlei Verpflichtungen zur Aufbringung der Summe

übernimmt. Er kann freilich einen Termin setzen, aber er weiß im Anfange des Termins nicht, wie viele am Ende desselben gezeichnet haben werden, und am Ende des Termins nicht, ob alle gezeichnet haben, welche wirklich zeichnen wollten. Auch die Commissionsanleihe hat daher ebenso viel gegen sich als für sich.

Daraus hat sich die dritte Form der Anleihe gebildet, die wir die Bankieranleihe nennen. Diese besteht darin, daß ein bestimmtes Bankierhaus allein oder in Verbindung mit andern (Consortium) sich bereit erklärt, dem Staate die geforderte Summe zu leihen und mithin ausschließlich für die Aufbringung haftet. Es ist dann Sache dieses Bankierhauses, die Summe theils aus eigenen Mitteln, theils durch seine Verbindungen zusammenzubringen; der Staat hat keine weitern Verpflichtungen als die Ausstellung und Ueberlieferung der bedungenen Staatsobligationen. Diese Form hat den großen Vortheil, daß sie stets wenigstens ein mächtiges Bankierhaus ins Interesse der Staatsanleihe zieht, daß sie den Staat aller weitern Unsicherheit über die gewünschte Summe enthebt und alle einzelnen Punkte in Beziehung auf die Modalitäten der Zahlung, Raten und Fristen definitiv feststellt. Allein andererseits muß der Staat, da er selbst kein Risico mehr hat und dieses dem Bankier zuschiebt, dieses Risico desselben bezahlen. Dies geschieht im wesentlichen dadurch, daß das darleihende Haus den Werth der Staatsobligationen dem Staate niedriger berechnet, oder ihm weniger dafür gibt, als es selbst im Publikum dafür wieder zu erhalten hofft. Die Differenz zwischen beiden Summen bildet dann den Unternehmungsgewinn des Bankierhauses; sie enthält aber außerdem auch noch die Provision für die Mühe des Ausbringens der Anleihe und muß daher stets höher berechnet sein als die Provision der Commissionsanleihe. Dafür ist sie aber auch sehr unsicher; denn bei der Bankieranleihe ist eben die Voraussetzung jedes Gewinns, daß die Staatsobligationen im Verkehr auch wirklich zu einem höhern Preise zu erkaufen sind, als derjenige ist, den das Haus dem Staate gezahlt hat. Nun kann sich das Haus darüber sehr täuschen; es können auch während der Emission Verhältnisse eintreten, welche den Curs sinken machen; die Bankieranleihe ist daher ihrer Natur nach so zu bezeichnen, daß sie für den Staat eine zwar sichere, aber auch stets eine theuere Form der Börsenanleihe

ist, während sie für den Darleiher ein großes, aber auch ein gefahrvolles Geschäft wird.

Es ergibt sich daraus, daß die Contrahirung wirklicher Staatsschulden zwar formell einfach, in der Ausführung aber oft sehr ernst- und schwierig ist. Sie erzeugt einen eigenthümlichen Gegensatz der Interessen, und die Ordnung dieses Gegensatzes geschieht durch diejenige Thätigkeit der Finanzverwaltung, welche wir die Schuldoperation des Staats nennen.

Festzuhalten ist hier eben der Gedanke, daß jede Börsenanleihe aus den Ueberschüssen der einzelnen Wirthschaft gebildet wird und daß der Credit der Bankhäuser wesentlich darin besteht, ebendiese Ueberschüsse an sich zu ziehen. Die Uebernahme (deren Formen unten) durch ein Bankhaus ist im Grunde nur die Erklärung von sachkundigen Männern an die einzelnen Besitzer der kleinen Kapitalien, daß die Obligation des Staats den Werth des Emissionscurses wirklich habe. Es mag wol in der scheinbaren Einfachheit dieser Formen liegen, weshalb sie in der Finanzwissenschaft bisher wenig Platz gefunden haben und wir daher auch auf niemand verweisen können. Die praktische Bedeutung dürfte einleuchten. Nur Nebenius hat sich mit diesen Fragen eingehend beschäftigt (S. 526—602, wo namentlich eine Reihe wichtiger einzelner Fragen in Betreff des Umsatzes der Staatspapiere und seiner Bedingungen und Formen hervorgehoben sind). Rau hat sich fast ausschließlich an die Formen der Contrahirung gehalten (§. 504, 506). Es ist klar, daß es sich in diesem ganzen Gebiete eben nicht so sehr um diese Formen handelt, als um die Geschicklichkeit der Finanzleitung, welche dieselben zu benutzen versteht, um dem Interesse der Bankiers das Interesse der Finanzen nicht zum Opfer zu bringen.

c) Freiwillige oder Volksanleihen.

Jede Börsenanleihe ist vor allen Dingen ein Creditgeschäft und hat daher durchaus den Charakter eines solchen Geschäfts. Es fordert zuerst, daß diejenigen großen Geschäfte, welche es übernehmen und durch ihre Verbindungen die gewünschte Summe zusammenbringen, für diese Thätigkeit als solche belohnt werden (Provision). Es folgt zweitens, daß die Möglichkeit, die Anleihe zu machen, ebenso sehr von denjenigen Credit- und Geldverhältnissen abhängt, die außerhalb des Landes sind, als von den einheimischen, und daß daher auch fremde und mithin auch oft sehr

unbegründete Urtheile auf den Credit Einfluß üben. Während aus dem ersten Grunde eine solche Anleihe theuer zu stehen kommt, wird sie aus dem zweiten Grunde ungewiß. Jenen hohen Preis muß aber stets das Volk zahlen, während diese Ungewißheit ihm verderblich werden kann.

Wo daher Kosten und Ungewißheit zu einem hohen Grade steigen, da erscheint es auch bei den Anleihen durch Obligationen angemessen, die Gesammtheit aller Kapitalisten innerhalb des eigenen Volks aufzufordern, dem eigenen Staate aus eigenen Mitteln ein Darlehn zu geben. Daß das eigene Volk es thut, hat zur Folge, daß der Staat die Provision erspart; daß jedermann freiwillig leiht, hat zur Folge, daß das geliehene Kapital von jedem nach seinen eigenen Verhältnissen richtig bemessen wird und daher niemandem Störung bringt. Daß sich endlich die Regierung an das eigene Volk wendet für ein Bedürfniß, das ja selbst ein Bedürfniß des eigenen Volks ist, macht die Einzahlung der Anleihe so sicher, als dies möglich ist. Es ist daher unzweifelhaft, daß die freiwillige Anleihe unter bestimmten Bedingungen der Börsenanleihe vorzuziehen ist. Allein es ist durchaus falsch, die erstere als die eigentliche und wahre Form der Anleihe gegenüber der letztern aufzustellen. Denn erstens wird sehr oft eine Anleihe so groß sein müssen, daß das eigene Volkskapital für dieselbe ohne tiefgreifende Störung des wirthschaftlichen Volkslebens gar nicht ausreichen kann. Dadurch wird der wahre Werth der dargeliehenen einzelnen Summe für die einzelnen Kapitalisten des Volks so groß, daß, wenn der Staat denselben bezahlen wollte, die freiwillige Anleihe der Börsenanleihe gegenüber viel zu theuer kommen würde; bezahlt der Staat aber den wahren Werth derselben nicht, so ist wiederum das Opfer des Einzelnen zu groß und steht in keinem Verhältniß zu dem Vortheile, den die Finanzen durch Ersparniß der Provision gewinnen. Da nun überdies die Staatsobligationen, die aus einer solchen Volksanleihe hervorgehen, bei kapitalsarmen Völkern doch nur selten im innern Verkehr des Volks bleiben, so geschieht dennoch dasjenige, was eben die höchste wirthschaftliche Bedeutung der Börsenanleihe ausmacht, daß nämlich die Anleihe von dem einzelnen Volke auf das gesammte Creditleben der Welt übertragen wird, sodaß am Ende das Opfer, welches

der Einzelne gebracht hat, dennoch dem Ganzen und nicht dem einzelnen Volke zugute kommt.

Daraus ergeben sich für das Verhältniß der Börsenanleihen zu den Volksanleihen zwei Grundsätze:

1) Große Anleihen, deren Einzahlung zuletzt doch durch die vermöge des Credits erzielte Unterstützung des allgemeinen Geldwesens dem Volkskapital möglich gemacht wird, können nur in einzelnen und ausnahmsweisen Fällen durch das Volk geschehen, sondern müssen regelmäßig als Börsenanleihen gemacht werden.
2) Kleine Anleihen und solche, die kein rasches Zusammenbringen großer Summen erfordern, namentlich solche, die zu bestimmten Zwecken dienen und deren Betrag erst successive gefordert wird, können durch ein Volksanlehen zweckmäßig aufgenommen werden.

In der That nun erscheinen die Consols sowol als die Rente als Volksanleihen; bei ihnen wird die Volksanleihe namentlich auch dadurch möglich, daß der Staatscredit groß genug ist, um bis zu dem Zeitpunkte der einlaufenden Zahlung sich durch schwebende Schuld zu helfen. Will man aber die Obligationsanleihen als Volksanleihen ausgeben, so wird dies in zweifacher Weise geschehen können.

Entweder wird die Obligation bereits fertig von den Steuerämtern zum Verkauf ausgeboten, genau in derselben Weise wie die Rente in Frankreich, was den großen Vorzug hat, daß der Staat die Provision spart, dafür aber den Nachtheil, daß er den Betrag nur sehr langsam in Empfang stellen kann. Die ganze Operation ist nur thunlich bei einem wohlhabenden Mittelstande.

Oder die Finanzverwaltung schreitet zur freiwilligen Zeichnung des Darlehns mit öffentlicher Bekanntmachung des Emissionscurses. Eine solche Zeichnung enthält drei Punkte: erstens die Person des Zeichnenden, natürlich mit ihren Qualificationen; dann den Betrag der angebotenen Summe; endlich die Termine, in welchen die Summe von dem Einzelnen dem Staate eingezahlt werden soll. Man kann sagen, daß diese Zeichnungen Individual-Inscriptionen sind. Die Finanzverwaltung hat dann die Zeichnung anzunehmen oder, wenn mehr als die erforderliche Summe gezeichnet ist, die Summe zu beschränken. Die Natur der Sache

bringt es mit sich, daß nur Zeichnungen in runden Summen angenommen werden können; doch muß die Summe mit 100 theilbar sein, um bei der Zinszahlung keine Schwierigkeit zu machen. Es ist durchaus kein Grund vorhanden, bei 100 als geringster Ziffer stehen zu bleiben; im Gegentheil ist ein Herabgehen auf die Ziffer von 20 für einen Theil der Schuld um so zweckmäßiger, als diese kleinen Obligationen auch der wenig besitzenden Klasse eine Form abgeben, um Ersparnisse anzulegen, und andererseits der Werth gerade dieser Obligationen dadurch erhöht werden kann, daß man ihnen das Recht gibt, als Steuerzahlungsmittel zu dienen.

Es scheint nun, daß dieses System der Volksanleihe, indem es die Vorzüge der Renten- mit denen der Obligationenschuld verbindet und dem Schuldkapital die Beweglichkeit läßt, ohne es durch Provision theuer zu machen, sich in dem Grade als die beste Art des Eingehens der Staatsschuld darstellt, in welchem die Kapitalskraft des Volks zunimmt.

Neben diesen Formen bleibt nun noch eine letzte, nicht unwichtige übrig.

d) Consolidirungen.

Die Consolidirungen sind im allgemeinen derjenige Proceß, durch welchen entweder eine schwebende Schuld oder eine Papiergeldschuld in eine feste Schuld verwandelt wird. Sie sind daher nicht eigentlich Anleihen, sondern vielmehr Novationen bereits vorhandener Schuldverhältnisse und gehören im Grunde nur darum hierher, weil ihr Ergebniß eben eine Anleiheschuld mit Staatsobligationen ist.

Man muß die Consolidirung in eine directe und in eine gesetzliche eintheilen. Die Form, in welcher sie geschieht, und die Grundsätze, die bei ihr zur Anwendung kommen, sind folgende.

1) Directe Consolidirung.

Die directe Consolidirung entsteht, wenn der Staat den Inhabern der die schwebende Schuld bildenden Anweisungen statt der für diese Anweisungen fälligen Zahlung in Geld die Lösung der Verbindlichkeit durch Hingabe von Staatsobligationen darbietet. Es kann dies sowol bei einzelnen Schulden geschehen als bei ganzen Kategorien der schwebenden Schuld. Ebenso läßt sie

sich bei dem reinen Staatspapiergelde oder der Kassenscheinschuld sehr gut anwenden, weil eben die Kassenscheine nichts anderes sind als anticipirte Steuern und daher in der That der schwebenden Schuld angehören. Dabei entstehen nun zwei Fragen.

Die erste Frage ist, woher der Staat die Obligationen nehmen soll, mit welchen eine solche directe Consolidirung zu geschehen hat. Sind in einem solchen Falle von einer frühern (oder gleichzeitigen) Börsenanleihe noch Obligationen im Besitz des Staats, die nicht ausgegeben sind, so können diese als Consolidirung angeboten werden. Ist das nicht der Fall, so kann der Staat die im Tilgungsfonds niedergelegten Obligationen dazu benutzen, was freilich den Tilgungsfonds zu einem Consolidirungsfonds macht und daher, weil es dem Credit der festen Schuld mehr schadet, als es dem Credit der schwebenden Schuld nützt, durchaus nicht anzurathen ist. Es bleibt sonach nichts übrig, als die directe Consolidirung zu verlassen und zur indirecten überzugehen, die eine immer größere Bedeutung zu gewinnen bestimmt ist und die daher genauere Betrachtung fordert.

Die zweite Frage ist die, ob die Finanzverwaltung da, wo solche in ihrem Besitze befindliche Obligationen ihr die directe Consolidirung möglich machen, das Recht hat, diese Consolidirung zu erzwingen. Offenbar ist dies nicht der Fall; nicht blos widerstreitet dies dem Rechtsverhältniß, sondern auch dem wirthschaftlichen Princip, da dabei der Einzelne gezwungen würde, einen Theil der Last des Ganzen auf sich allein zu nehmen. Dennoch gibt es eine Form der Consolidirung, die wol in allen Staaten auch ohne Zustimmung der Betheiligten auf gesetzlicher Basis vor sich geht und einen wichtigen Theil des Staatsschuldenwesens ausmacht.

Wir nennen sie die gesetzliche Consolidirung der Staatsschuld.

2) Die gesetzliche Consolidirung.

Die gesetzliche Consolidirung unterscheidet sich von der directen dadurch, daß ihr Object nicht wie bei der letztern ein schwebendes, sondern dasjenige ist, was wir den Verwaltungscredit des Staats genannt haben. Ihre beiden Fälle sind die Depositenschuld des Staats und die Verwaltung der Kapitalien öffentlicher Anstalten.

Für die eigentlichen Depositen des Staats ergibt sich nämlich eine bestimmte durchschnittliche Summe, welche beständig im Deposito der Staatskassen bleibt und daher als eine feste Depositenschuld des Staats angesehen werden kann. Es liegt in jedem Interesse, daß diese Summe eine Verzinsung genieße; dennoch kann der Staat dieselbe weder aus der Hand geben, noch seinerseits ein Geldgeschäft damit machen. Es bleibt daher nichts übrig, als daß der Staat diese Summe zum Ankauf von verzinslichen Staatspapieren verwende und so diesen Theil der schwebenden Schuld in eine feste umwandele. Alsdann enthält die Depositenschuld als Ganzes beide Arten von Schulden; die ursprüngliche, nicht convertirte, besteht nur noch in demjenigen Theile jener Gesammtschuld, der als zur Auszahlung stets bereit zu halten die durchschnittlich feste Depositenschuld übersteigt und daher zu einer Conversion nicht geeignet ist, und in jener festen Schuld, die convertirt wird. Diese Conversion ist daher eine erzwungene, nur daß hier die Nöthigung nicht direct gegen den Einzelnen geht, sondern zu einer Pflicht der betreffenden Kasse gemacht wird. Das ganze Verfahren erscheint dabei als ein durchaus rationelles.

Ein anderes Verhältniß entsteht da, wo der Staat die öffentliche Garantie oder doch die Oberaufsicht gewisser öffentlicher Geldinstitute übernimmt, wie z. B. der Sparkassen, öffentlichen Fonds u. s. w. Wo dies der Fall ist, da kann der Staat anordnen, daß ein gewisser Theil des Vermögens dieser Anstalten zum Ankauf von Staatsobligationen verwendet werde, sodaß dadurch nicht eigentlich eine Conversion einer schwebenden Schuld des Staats, sondern vielmehr eine Conversion einer Bürgschaft desselben in eine feste Schuld hervorgerufen wird. Dieses ganze Verhältniß steht daher schon auf der äußersten Grenze des Staatsschuldenwesens und erscheint vielmehr als eine Finanzoperation, deren Werth sich nach andern bereits oben dargelegten Grundsätzen richtet und bei der das Schuldenwesen des Staats erst in zweiter Reihe erscheint. Will man in diesem Sinne den Charakter jener Operationen bezeichnen, so wird man sagen müssen, daß dieselben neben der immer nur untergeordneten Erleichterung des Staatscredits vor allen Dingen die Solidarität des Staats- und des Privatcredits namentlich im Gebiete der Kapitalbildung verwirklichen, und daß sie daher vollkommen rationelle Anordnungen

sind, solange sie sich innerhalb der richtigen, durch die Bedürfnisse der Kapitalbildung bestimmten Grenzen halten.

Dabei ist es klar, daß in diesem Gebiet zwischen Consols, Rente und Obligation gar kein wesentlicher Unterschied besteht. Da aber am Ende alle drei Arten der Staatsschuld im Curse variiren, so folgt, daß die gesetzliche Consolidirung immer nur den Theil der Verwaltungsschuld der betreffenden Anstalten bilden darf, der als fester Bestand des Kapitals der letztern angesehen werden muß, während der bewegliche mit seinem Kapitalsbetrage gelegentlich zur Auszahlung gelangende auf andere Weise fruchtbar zu machen ist. Ebendeshalb muß als Regel gelten, daß diese gesetzliche Consolidirung in dem Grade richtiger ist, je gleichmäßiger der Curs der Staatsschuld ist, während die Höhe der Verzinsung dabei ein untergeordnetes Moment bildet.

Die Gesetze über die Sparkassen in England, Saving banks, consolidirt in 26. 27 Vict. 87; über die Friendly socities 26. 27 Vict. 63. Gneist, II, 728 und „Englisches Verwaltungsrecht", II, 860. Ueber die französischen „Caises d'Epargne", L. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 452. — In den deutschen Staaten bestehen keine gesetzlichen Vorschriften, praktisch ist wol vielfach Anlage der Bestände in Staatspapieren; nur Oesterreich hat einige Ausnahmen. Die Theorie hat dieses Gebiet in das Staatsschuldenwesen nicht aufgenommen.

III. Die Verzinsung.

(Rente und Obligation.)

Die Verzinsung als Theil der Staatsschuldenverwaltung ist an sich äußerst einfach; sie besteht in den Anordnungen, durch welche die Erhebung des Betrags der Coupons an den Kassen zu den bestimmten Terminen angeordnet wird. Ueber die Nothwendigkeit und den Werth einer vollständig genauen Zahlung der Zinsen ist schon oben gesprochen. Allein der Zins der Obligation hat doch wieder neben dem der Consols und der Rente seinen eigenthümlichen Charakter.

Während nämlich die Sicherheit des Zinses bei den Consols darauf beruht, daß dieselben die Form eines Geschäftscredits bei der Bank haben und die Bank dem Gläubiger haftet, wobei die Bank ihrerseits ihre Rückdeckung im Staate findet, was eben den

Zins der Consols absolut sicher erscheinen läßt, ist die Rente wenigstens principiell vorzugsweise auf die Steuerkassen, und zwar zum großen Theil auf die speciellen örtlichen Kassen angewiesen und daher in ihrer Sicherheit wesentlich mit dem Steuerwesen des Staats verbunden. Der Coupon der Obligation dagegen wird von der Finanzverwaltung bezahlt und theilt daher den Einfluß aller Factoren, welche auf die letztere einwirken. Offenbar nun würde es ein großer Fortschritt sein, wenn auf die Couponform das englische Bankprincip angewendet und die Bank zur Zahlung für die Coupons beauftragt würde, was wieder nur dann geschehen kann, wenn die Bank, wie in England, zugleich die Kassenverwaltung der Finanzen in Händen hätte. Hier liegt die Aufgabe der künftigen deutschen Organisation der Verzinsung der Obligationsschulden, die freilich ohne eine Organisation des Reichs-Bankwesens nicht füglich gedacht werden kann. Fehlt die Sicherheit, welche die Bank gibt, so entsteht die Frage, ob Obligation und Coupon einer andern Sicherheit bedürfen.

Es liegt nun allerdings in der Natur des Staats, daß bei Staatsschulden eine eigene Sicherstellung bestimmter Schulden (oder Staatsobligationen) um so weniger nöthig und thunlich ist, je mehr das ganze Staatsleben auch in Beziehung auf seine Wirthschaft als eine Einheit erscheint; denn es macht der ganze Staat die Schuld und der ganze Staat haftet. Der Regel nach fallen daher alle besondern Sicherstellungen beim Staate weg, und selbst da, wo sie gegeben werden, haben sie immer nur wenig Bedeutung, weil die Wirksamkeit derselben stets von den Gerichten abhängt, der Staat aber in seinen Hoheitsrechten als Ganzes sich einer gerichtlichen Execution nicht unterziehen kann. Nur in ganz bestimmten einzelnen Fällen kann von einer besondern Sicherstellung die Rede sein. Zuerst muß nämlich die Sicherstellung einer einzelnen Schuld durch Hypotheken als ein sehr zweifelhaftes Mittel, den Emissionscurs zu heben, angesehen werden. Praktisch ist eine solche Hypothecirung nur da, wo der Staat gewisse einzelne bestimmte Einnahmequellen hat, die keinen immanenten Inhalt seiner Staatswirthschaft bilden und in dem Ertrage gewisser Besitzungen oder in sonstigen besondern Verhältnissen bestehen. Alsdann sind allerdings Hypothecirungen von Staatsschulden geeignet, den Credit der bestimmten einzelnen Anleihe zu erhöhen und einen höhern

Emissionscurs zu erzielen, wenn namentlich die Verzinsung und Rückzahlung speciell und ausdrücklich auf diese Einnahmequellen angewiesen sind und wirklich streng aus denselben bezahlt werden. Ebendeshalb ist es räthlich, solche Staatsschuld auch äußerlich leicht unterscheidbar zu machen, damit für den Käufer der betreffenden Obligationen die specielle Hypothecirung auch verwerthet werden könne. Dagegen ist es klar, daß eine Hypothecirung einer Schuld auf bestimmte regelmäßige Einnahmen der Finanzen zwar den Credit der einzelnen Schuld etwas heben und einen bessern Emissionscurs erzielen wird, der jedoch stets entweder zweifelhaft bleibt oder die ganze Finanzwirthschaft ernstlich beeinträchtigen muß, daß aber, selbst wo dadurch der bessere Curs erzielt wird, eben durch den Grund, der diesen erzeugt, der Gesammtcredit des Staats leiden muß. Eine specielle Sicherstellung ist daher für jede feste Staatsschuld nur als Ausnahme und zwar als eine nicht wünschenswerthe zu betrachten.

Gegen solche Garantien war schon Malchus, I, 85. Es muß jedoch festgehalten werden, daß da, wo die Schuld des Staats den Charakter einer Privatschuld annimmt, namentlich in den Geldoperationen mit den Banken, eine Verpfändung zu Gunsten des Credits recht wohl möglich und von Einfluß ist. Es ist dabei Regel, daß, je unsicherer die Staatsverhältnisse werden, um so mehr die Privathypothek des Staats einen Werth bekommt und umgekehrt. Danach lassen sich die einzelnen Fälle leicht berechnen.

Eine wesentlich andere Frage ist nun die, ob es thunlich und rathsam sei, den Zinsfuß für eine Obligation nicht, wie es bisher geschehen, festzustellen, sondern ihn jedesmal so hoch zu greifen, daß vermöge desselben die für die Obligation eingezahlte Summe, der Emissionscurs, gleich dem Nominalbetrage der Obligation sei, oder daß der Emissionscurs vermöge des Zinsfußes sich pari stelle.

Auf den ersten Blick scheint dies viel für sich zu haben; denn in der That wird dadurch der Staat nie eine größere Summe schuldig, als er wirklich empfangen hat. Allein ebenso klar ist es, daß dies gleichgültig ist, wenn er die Obligation nicht zum Nominalbetrage einzulösen gezwungen ist. Aber auch da, wo dies eintritt, ist der Gedanke praktisch unausführbar.

Der Werth und der Börsenpreis eines Zinsversprechens unterliegt nämlich Einflüssen, welche viel zu kleine Differenzen

im Emissionscurs hervorbringen, als daß der Zinsfuß ihnen folgen könnte. Schon eine Differenz von 5 Proc. im erstern kann nur durch $^{1}/_{20}$ Proc. des Zinsfußes ausgedrückt werden; kleinere Differenzen gar nicht. Wenn man für 3 Proc. Obligationen zu 100 Nennwerth 90 bekommt, so ist es leicht, für $5^{1}/_{2}$ Proc. 100 zu bekommen; wenn man aber $98^{1}/_{3}$ oder eine ähnliche Summe bekommt, so ist der Zinsfuß von 5 Proc. gar nicht so einzurichten, daß es einer Emission zu 100 entspräche. Es ist deshalb ganz einfach unthunlich, vermöge der Steigerung des Zinsfußes zu bewirken, daß der Emissionscurs den Nennwerth genau decke. Diese ganze Theorie hat daher der Praxis gegenüber durchaus das Unrecht eines unpraktischen Grundsatzes.

Dies ist bisher die Lage dieser Frage gewesen. Merkwürdigerweise pflegt man dabei die nächste Frage zu übersehen.

Es läßt sich durchaus nicht leugnen, daß die Differenz zwischen dem Nennwerthe der Obligationen und der im Emissionscurs empfangenen Summe ein Widerspruch ist, dessen Hebung um so nothwendiger erscheint, als der Nominalbetrag der Schuld dadurch in einer für den Credit bedenklichen Weise steigt. Und mit vollem Recht fordert man eine Abhülfe.

Diese ist aber absolut unmöglich, wenn man nicht dasjenige Element hinwegbringt, welches alle diese Schwierigkeiten macht, und dieses Element ist eben der Nennwerth der Obligationen. Es ist durchaus nicht einzusehen, weshalb bei denjenigen Staatsschulden, die nicht eine zeitlich bestimmte Tilgung haben, die Obligationen des Staats auf ein Kapital lauten sollen, da eine Staatsschuld ja eben nur ein Zinsversprechen ist. Sobald man aber statt eines Nennwerths nur eine Rente constituirt, so ist der Widerspruch gehoben und der Emissionscurs hat gar kein Verhältniß und mithin auch kein Misverhältniß mehr zum Nennwerthe; die Schuld des Staats lautet nur auf und enthält nur die Zinsen, und die Tilgung besteht im Rückkauf der Rente. Dabei wird es niemand einfallen, zu glauben, daß man jemals die völlige Uebereinstimmung der Rückkaufs- und der Emissionssumme erzielen kann, und das ist auch durchaus nicht nöthig, denn hier wie dort schuldet der Staat so viel Kapital, als sein Rentenversprechen werth ist.

Es gibt daher für die Lösung dieser Frage kein anderes

System als die völlige Aufhebung der Ausgabe von Obligationen und die Einführung des Verkaufs der Rente an ihrer Stelle, wie es in Frankreich geschieht; nur daß dann allerdings auch alle Lotterietilgungen oder sogenannte Lotterieanleihen wegfallen, was durchaus ebenso rationell und nothwendig ist als die Aufhebung der Staatsobligationen.

Oder: in Beziehung auf diese Frage ist das französische System des Verkaufs der Rente statt der Obligation das einzig richtige.

Eine ganz andere Frage ist dabei, ob alsdann, wenn dieses Princip anerkannt ist, man lieber eine Rente von 5 Proc., z. B. zu 125, oder eine Rente von 4 Proc. zu 100 verkaufen soll. Das ist denn Sache einer einfachen Zinsrechnung, bei der stets nicht ein theoretischer Satz, sondern die Höhe des Angebots für eine bestimmte Rente entscheiden muß. Nur das Misverständniß über den ersten Punkt hat diesen zweiten rein mathematischen als Hauptsache erscheinen lassen.

Allerdings werden sich danach die Grundsätze für die Tilgung wesentlich modificiren, je nachdem man Obligationen oder Renten als Form der festen Staatsschuld aufstellt.

Dagegen führt die Frage nach der Höhe der Zinsen und der Grundsatz, daß kein Staat auf die Dauer mehr als 5 Proc. Zins zahlen kann, zu der Lehre von der Conversion der Staatsschuld, der jedoch die Schuldentilgung voraufgeht, weil die Tilgung die Conversion überflüssig macht.

Der ganze Streit über diese Frage ist mit großem Aufwand von Scharfsinn von Nebenius misverstanden und dann von Malchus und Rau ebenso fortgeführt worden. Statt den Widerspruch durch Anerkennung der Rente als der einzigen rationellen Form, also ohne allen Nennwerth einer Obligation, zu lösen, haben sich die Schriftsteller verleiten lassen, infolge einer Rede von Laffitte („Moniteur", 1828, Nr. 136) den Satz aufzustellen, daß es besser sei, den Emissionscurs und den Nennwerth gleichzustellen durch höhern Zinsfuß, als geringen Emissionscurs bei festem Nennwerth anzunehmen, so nahe es auch lag, zu erkennen, daß dies bei kleinen Differenzen eben unmöglich ist und daß ebendeshalb die Praxis durchaus bei der Festhaltung des festen Nennwerths und des eventuellen Emissionscurses beharrte. Sie sahen nicht, daß Laffitte's Rede gar nicht hierher gehört, weil Frankreich eben keine Staatsobligation mit festem Nennwerth, sondern nur einen festen Zinsfuß hatte, und daß durch die

Ausgabe von Obligationen namentlich bei den Lotterieanleihen den Staaten ungeheuere Verluste erwachsen. Hier kann einzig und allein das Princip der Rente anstatt des Princips der Obligationen helfen, und niemand wird darüber zweifelhaft sein können, der beide Seiten der Sache erwägt.

IV. Die Tilgung der Staatsschulden.

a) Begriff und Aufgabe.

Es ist schon im allgemeinen Theile gesagt, daß die Staatsschuld einen andern Charakter hat als die Privatschuld. Sie ist ein Anlagekapital, das durch die Erhöhung der Steuerkraft, welche aus ihrer richtigen Verwendung dem Princip nach hervorgehen soll, sich selbst amortisirt und zwar indem die Vermehrung des Steuerbetrags die Zinsen und die Rückzahlung der Schuld deckt. Diese Tilgung der Staatsschuld, die man die volkswirthschaftliche nennen könnte, ist daher ihrer allgemeinsten Natur nach ein einfacher, wenn auch durch Umfang und mitwirkende Elemente höchst großartiger wirthschaftlicher Proceß, dessen Grundlage der Gewinn des Anlagekapitals durch die Ergebnisse der Anlage selbst ist.

Dieses an sich einfache Verhältniß wird nun dadurch verwickelt, daß die Gläubiger des Staats nicht auf den Zeitpunkt warten wollen oder können, bis zu welchem jene eigentlich wirthschaftliche Amortisation durch die Erhöhung der Steuerkraft eintritt, und zwar um so weniger, je größer die Summe der Staatsschuld wird, selbst dann, wenn auch gleichmäßig die Steuerkraft wachsen würde. Denn jedenfalls ist die Summe der Schuld eine gewisse, die Steigerung der Steuerkraft aber und mithin der Proceß der wirthschaftlichen Amortisirung eine ungewisse.

Dieses Verhältniß hat zu seiner nächsten Folge, daß der Preis der Staatsobligation in dem Grade sinkt, in welchem die wirkliche Rückzahlung unsicher wird, oder daß der Emissionscurs der Staatsschulden in diesem Falle zurückzugehen droht.

Da nun die Summe der Staatsschulden beständig steigt, so hat man, um dem Effect hiervon, dem Zurückgehen des Emissionscurses, vorzubeugen, an die Herstellung eines förmlichen Systems

der Rückzahlung gedacht, das im Laufe der Zeit sich in bestimmten Richtungen ausgebildet hat und jetzt als ein förmliches System der Tilgung dasteht. Die Darstellung dieses Systems und seiner Elemente ist die Aufgabe des Folgenden.

Es ergibt sich aus dem Obigen, daß dieses System der Tilgung eine doppelte Bedeutung hat, und diese Unterscheidung ist für das Verständniß des Ganzen wie des Einzelnen sehr wesentlich.

Die Tilgung soll nämlich erstens dasjenige von der Staatsschuld abzahlen, was wirklich als amortisirt betrachtet werden kann. Dies besteht in denjenigen Summen, die der Staat jährlich von seinen Ausgaben übrig hat. Die Rückzahlungen der Staatsschulden, die daraus hervorgehen, können wir die *wirkliche* Tilgung nennen.

Die Tilgung hat dagegen zweitens die nicht minder wichtige Aufgabe, den Emissionscurs der Staatsschulden zu heben, indem sie für eine bestimmte Schuld eine bestimmte Tilgung verspricht, die alsdann von dem wirklichen Ueberschuß der Einnahme über die Ausgabe gänzlich unabhängig ist und daher eventuell nur durch Aufnahme einer neuen Anleihe möglich gemacht werden kann. Diese Rückzahlungen können wir die *finanzielle* Tilgung nennen.

Daneben kann gleichfalls die Ordnung der Tilgung eine zweifache sein.

Es kann entweder gar keine gesetzliche Bestimmung über die Größe, die Art und die Zeit der Rückzahlungen vorhanden sein, sondern diese können ganz dem Gange der Staatswirthschaft und dem Ermessen der Finanzverwaltung überlassen bleiben. Dieses Verhältniß nennen wir die *freie* Tilgung.

Oder es können irgendwelche gesetzliche Bestimmungen über die Rückzahlungen entweder gleich bei der Contrahirung der Schuld oder später erlassen werden. Diese Tilgung ist die *gesetzliche* Tilgung.

Das Verhältniß der Tilgungsarten zu der Tilgungsordnung beruht nun auf folgenden einfachen Regeln.

Je mehr der Staat zu einer wirklichen Tilgung fähig ist, um so mehr ist die freie Tilgung zulässig.

Jede gesetzliche Tilgung hat zu ihrer eigentlichen Aufgabe nicht so sehr die wirkliche Tilgung als vielmehr die Erzielung eines möglichst hohen Emissionscurses neuer Staatsobligationen.

Sie wird daher in dem Grade nothwendiger, in welchem die wirkliche Tilgungsfähigkeit geringer wird.

Jede gesetzliche Tilgung wird, da sie Art, Größe und Zeit der Tilgungsquote unabhängig von der wirklichen Tilgungsfähigkeit der Finanzwirthschaft bestimmt, ihrerseits sehr häufig mittelbar oder unmittelbar in die Lage kommen, eine alte Schuld durch eine neue zu tilgen, das ist, zu einer rein finanziellen Tilgung zu werden.

Dieses Verhältniß ist jedoch nicht immer ein Widerspruch, sondern erscheint vielmehr als eine Finanzoperation, die je nach den Umständen günstig oder ungünstig ausfallen kann. Wenn nämlich auf Grundlage der gesammten Staatsentwickelung die Wahrscheinlichkeit vorhanden ist, daß eine spätere Schuld zu einem höhern Emissionscurse als die frühern contrahirt werden kann, so ist eine gesetzlich bestimmte finanzielle Tilgung höchst zweckmäßig, weil sie zugleich den Emissionscurs der ersten Schuld hebt und die effective Schuld derselben mindert. Es ist daher die Sache einer keineswegs blos finanziellen, sondern zugleich staatsmännischen Berechnung, darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfange die gesetzliche Tilgung trotzdem richtig wird, daß sie keine wirkliche, sondern nur eine scheinbare ist.

Es folgt aus allem diesem, daß es kein absolutes System der Tilgung geben kann und daß man ein gegebenes Tilgungssystem weder an und für sich als gut noch als schlecht bezeichnen darf, sondern jedes Tilgungssystem muß nach den gegebenen Verhältnissen des einzelnen Landes beurtheilt werden; nur die Elemente desselben sind gleich, nicht ihre Anwendung. Namentlich wird es schon hier klar sein, daß die Tilgung bei den Consols und bei der Rente anders erscheint als bei der Obligation, indem gewisse Tilgungsformen der letztern bei den erstern überhaupt nicht anwendbar sind. Bei dem gegenwärtigen Zustande des europäischen Staatsschuldenwesens wird es jedoch kaum einem Zweifel unterliegen, daß für alle Formen der eigentliche Zweck der Tilgung gleich ist, nämlich die Erhöhung des Emissionscurses einer Staatsanleihe. Nur daß die Obligationentilgung durch ihre Vielseitigkeit das eigentliche Gebiet der Tilgungstheorie darbietet.

Was nun die Formen dieser Tilgung betrifft, so muß man allerdings zwischen der freien und gesetzlichen bestimmt unter-

scheiden. Die Form der freien Tilgung ist keine andere als der einfache Rückkauf der umlaufenden Obligationen des Staats nach Maßgabe des Ueberschusses, der dann auch gemeinsam für Consols und Rente gilt. Dabei wird der Möglichkeit eines zu hohen Börsencurses allerdings nur durch das durchgreifende Mittel der Zinsenreductionen vorgebeugt, das freilich für sich eine selbständige Form der Zinsentilgung ist. Die gesetzliche Tilgung dagegen hat drei ganz bestimmte Formen, den Tilgungsfonds, die Lotterieanleihen und diejenige, die wir die Procentualtilgung nennen möchten und die wieder ihrerseits direct zu der Zinsenreduction hinüberführt.

Die Literatur über die Schuldentilgung ist nicht reich an Schriften, aber die vorhandenen Bearbeitungen sind sehr eingehend. Allerdings wird die Tilgung ihrem Wesen nach nirgends als eine Amortisirung eines Anlagekapitals erkannt, sondern immer nur als einfache Abzahlung angesehen, und daher auch manche einseitige Urtheile über die finanzielle Tilgung, die nur zu oft ohne weiteres verurtheilt wird, weil sie keine wirkliche enthält, ohne daß man dabei ihre Vortheile erkennt, wie z. B. bei Rau. Die Lotterieanleihen werden stets als eine Schuldenart betrachtet, statt sie als eine Tilgungsform, die gesetzlich mit der Schuld verbunden ist, zu betrachten. Daß endlich die Tilgung im Grunde ein System ist, wird gleichfalls nicht gehörig verstanden. Dennoch sind die einzelnen Bearbeitungen reich und werthvoll, namentlich in Beziehung auf das finanzielle Rechnungselement, und hier hat Nebenius („Oeffentlicher Credit", S. 414—500 und 521—525) das große Verdienst, das Tilgungswesen in die Wissenschaft aufgenommen zu haben, wenn auch seine Darstellung nur wenig systematisch ist, während Rau, II, §. 524 fg., die Tilgungsstatistik zu einem Theile der Tilgungstheorie gemacht hat.

b) Tilgungsplan und Tilgungsanstalt.

Das Wesen der gesetzlichen Tilgung, die vorzugsweise die Bestimmung hat, durch die Feststellung einer erneuerten Rückzahlung den Emissionscurs der Obligationen zu heben, bringt es mit sich, daß diese Rückzahlung von dem Verhältniß zwischen Einnahme und Ausgabe des Staats unabhängig gemacht wird. Denn erst die darin liegende Sicherheit der Rückzahlung ist es, welche den Obligationen ihren erhöhten Werth gibt.

Eine solche Unabhängigkeit der Rückzahlung von den Ein-

nahme= und Ausgabeverhältnissen der Finanzwirthschaft erzeugt nun zuerst die Aufstellung einer bestimmten jährlichen Summe als regelmäßiger Ausgabe des Staats, welche ausschließlich für die Rückzahlung verwandt werden soll, verbunden mit der Bestimmung über die Form und Zeit der einzelnen Rückzahlungen und der Berechnung der vermittels dieser Summe schließlich für die ganze Schuld zu effectuirenden Rückzahlung. Diese Momente zusammengenommen bilden den Tilgungsplan. Die Anerkennung dieses Plans als einer gesetzlichen Aufgabe der Finanzverwaltung bildet das Tilgungsgesetz.

Man kann nun einen solchen gesetzlichen Tilgungsplan entweder für die gesammte Staatsschuld haben oder für jede einzelne Schuld. Für die gesammte Schuld hat derselbe nur dann Einfluß auf den Werth der Obligationen, wenn entweder die ganze Schuld sehr klein oder die gesetzliche Tilgungsrate eine sehr große oder wenn die Schuld des Staats als eine formale und rechtliche Einheit dasteht. Daher erscheint hier wieder der Unterschied zwischen Consols, Rente und Obligation. Nur die beiden ersten sind eines einheitlichen Tilgungsplanes fähig; die Obligationsschuld dagegen, die der Regel nach aus verschiedenen Schulden besteht, nicht. Dagegen erscheint ein solcher für jede dieser einzelnen Schulden als höchst wirksam, wenn er sofort bei der Contrahirung derselben gesetzlich anerkannt und ausgesprochen wird.

Das Tilgungsgesetz hat aber auch in dieser Form seine volle Selbständigkeit nicht erreicht, sondern dies ist erst dann der Fall, wenn die Vollziehung des Inhalts dieses Gesetzes soviel als möglich einem Organ übertragen wird, das seinerseits ohne Rücksicht auf die wirkliche Tilgung die gesetzliche Tilgung vollzieht. Ein solches Organ nennen wir eine Tilgungsanstalt.

Die hohe Bedeutung von Tilgungsplan und Tilgungsanstalt liegt aber keineswegs ausschließlich in ihrem unmittelbaren Einfluß auf die wirkliche Rückzahlung der Staatsschuld, sondern sie sind vielmehr die Ausgangspunkte für die selbständige Verwaltung der Staatsschulden überhaupt gewesen, indem sie durch das Planmäßige zu einer selbständigen Berechnung der Staatsschulden und der Rückzahlungsfähigkeit des Landes, durch die Function der Anstalt zu erhöhter Sparsamkeit angetrieben, zum Theil sogar erst dazu gewirkt haben. Erst durch sie ist es möglich

geworden, die erste große Aufgabe unserer heutigen Finanzverwaltung in diesem Gebiete, theuere Schulden durch billige Schulden zurückzuzahlen, überhaupt zu verstehen und auch durchzuführen. Die Geschichte des Staatsschuldenwesens ist auf allen Punkten die Bethätigung dieses Grundsatzes und die untergeordneten Formen des Tilgungsfonds und der Lotterieanleihen haben endlich zu dem höchsten Ausdruck desselben, der Zinsenreduction geführt, die am Ende stets das Ideal der Schuldentilgung der Staaten bleiben wird.

Es gibt daher auch erst seit dem Auftreten der gesetzlichen Tilgung eine Theorie der Staatsschulden und im Grunde auch der Verwaltung derselben. Die allgemeinsten Grundlagen sind dabei das Verhältniß von Tilgungsplan und Tilgungsanstalt.

Jede Tilgungsanstalt muß nämlich ihren Tilgungsplan haben, aber es ist nicht nöthig, daß jeder Tilgungsplan eine eigene Anstalt besitze. Im Gegentheil sind die Tilgungsanstalten im Begriff zu verschwinden, und die Functionen derselben werden den Staatskassen unmittelbar zugewiesen.

Dagegen muß jeder Tilgungsplan auf die völlige Tilgung der Schuld berechnet sein, und hier ist es, wo die größten Irrthümer im einzelnen begangen und erst langsam verschwunden sind, ohne doch den Werth gesetzlich anerkannter Tilgungsplane aufgehoben zu haben. Diese Irrthümer haben ihrerseits wieder zur wissenschaftlichen Betrachtung des Tilgungswesens und des Staatscredits überhaupt geführt und damit den Grund der Staatscreditverwaltung im höhern Sinne gelegt, wobei nur der zu streng festgehaltene Standpunkt der Privatwirthschaft Einseitigkeiten in der Beurtheilung des Ganzen hervorgerufen hat.

In der That nämlich stehen die Tilgungsplane nicht etwa blos nebeneinander, sondern sie werden von dem Gesetz beherrscht, daß jede Creditverwaltung, sobald die Summe der Staatsschuld eine gewisse Höhe erreicht hat, zuerst daran denkt, die Schuld so billig als möglich zu machen, und dann erst an die wirkliche Tilgung geht. Es leuchtet ein, daß eine wirkliche Tilgung einer hochverzinsten Schuld nie so wichtig werden kann, weil sie nie so leicht möglich ist, als die Verwandlung einer solchen in eine niedrig verzinste. Die Aufgabe der Schuldentilgungsplane hat damit, vielleicht zum Theil ohne daß man es direct beabsichtigte,

ihren Charakter geändert. Sie ist weit mehr auf die billige Verzinsung als auf die Abzahlung gerichtet, und daher ist die Zinsenreduction theoretisch und praktisch der jüngste, aber auch der bedeutsamste Theil des Tilgungswesens geworden, dessen Hauptformen jetzt folgen.

Am gründlichsten und genauesten hat in der deutschen Literatur unzweifelhaft Nebenius den Gegenstand behandelt; er hat zuerst neben die allgemeinen Begriffe und Regeln die praktische und mathematische Erörterung hingestellt. Er hat dadurch der gesammten Finanzwissenschaft einen wesentlichen Dienst erwiesen. Das achte Kapitel seines „Oeffentlichen Credit" ist vielleicht der vorzüglichste Theil seines Werks, obgleich er dabei in vielem Einzelnen auf den Schultern der englischen Literatur steht. Sein Gedankengang, der, wie man wol sagen kann, zur Grundlage der Beurtheilung dieses Gebiets geworden ist, ist wesentlich folgender: Es ist wahr, daß jeder Tilgungsplan, wenn man ihm nur die gehörige Zeit gibt, jede Schuld tilgt, ja daß mathematisch z. B. in 299 Jahren 75 Frs. im Stande sind, 3000 Mill. Frs. zu tilgen; dennoch ist es eine Illusion, sich auf einen solchen Tilgungsproceß zu verlassen, denn „von einem effectiven Tilgungsfonds kann nur da die Rede sein, wo der Staat einen Ueberschuß der Einnahme hat". Jeder Tilgungsplan unterliegt beständigen Abweichungen, die theils in den Verhältnissen, theils in den Persönlichkeiten liegen; es vermindert sich im Gegentheil die Neigung zum Sparen, wenn die Ersparnisse steigen. Allerdings lassen sich große Vortheile nicht absprechen, allein es läßt sich nicht annehmen, daß die Fähigkeit zur Rückzahlung mit dem gleichen Exponenten wie ein auf Zins und Zinseszinsen angelegtes Kapital wachse. Wenn man daher regelmäßige Tilgung wolle, so solle man wenigstens keine progressive durch den Tilgungsfonds, sondern eine gleichbleibende einsetzen und den Fonds daher nicht wachsen lassen, sondern ihm gleich „die Stärke geben, welche der Größe der Schuld angemessen gefunden wird". Hier liegt der Unterschied zwischen dem Tilgungsfonds und der Procentualtilgung angedeutet und nur nicht genug formulirt. Rau hat dies misverstanden, wegen der Mängel des Tilgungsfonds die gesetzlich finanzielle Tilgung überhaupt verurtheilt, indem er die freie Tilgung ganz an ihre Stelle setzen will. Beide haben das entscheidende Princip übersehen, daß man, wenn man eine Schuld schwer oder gar nicht tilgen kann, vor allen Dingen danach trachten muß, billige Schulden an die Stelle von theuern zu setzen. Und in diesem Mangel liegt bei beiden der wesentliche Mangel ihrer ganzen Auffassung der Tilgungssysteme und der Tilgungsthätigkeit.

Was Pfeiffer („Staatseinnahme", II, S. 588 fg.) und Umpfenbach (II, §. 218 fg.) sagen, dürfte die Frage wol kaum wesentlich

gefördert haben. Mit allgemeinen Sätzen läßt sich hier um so weniger ausrichten, je mehr in unserer Zeit die Tilgungsarten (Lotterietilgungen u. s. w.) von Bedeutung werden. Wie man mit Umpfenbach, §. 221, so weit gehen kann, Pläne zur Tilgung einzelner Schulden für „noch desto mehr ungereimt" (als was?) zu erklären, ist gegenüber der Thatsache, daß die Obligationsschulden im Unterschied von den Consols und der Rente (die er freilich nicht kennt) stets einzelne Schulden sind, eben selbst nicht zu erklären.

c) Der Tilgungsfonds.

Der Tilgungsfonds als erste selbständige Schuldentilgungsanstalt beruht auf dem mathematischen Satze, daß jede, auch die kleinste Summe durch ihre jährlichen Zinsen im Stande ist, jede Schuld zu tilgen, und daß man daher zum Zwecke der Staatsschuldentilgung nur ein bestimmtes Kapital auszusetzen braucht, dessen Zinsen zum Rückkaufe der betreffenden Schuld definitiv bestimmt sind, um diesen Rückkauf in einer bestimmten Zeit zu bewerkstelligen.

Um diesen an sich einfachen Gedanken auszuführen, müssen zwei Einrichtungen getroffen werden, die in ihrer selbständigen, wenigstens principiell von der übrigen Finanzverwaltung geschiedenen Thätigkeit dasjenige bilden, was wir den Tilgungsfonds nennen.

Es muß erstens eine bestimmte Summe ausgesetzt werden, deren jährliche Zinsen der übrigen Finanzverwaltung entzogen und nur zum Rückkauf der Staatsschuldenobligationen bestimmt werden.

Es wird zweitens, um die Summe dieses Rückkaufs zu vergrößern, außer diesen Zinsen dem Tilgungsfonds meistens noch eine besondere jährliche Dotation zugewiesen, die gleichfalls zum Rückkauf ausschließlich bestimmt wird. Sobald indeß diese Dotation nicht in einer einmal bestimmten Summe, sondern in einem bestimmten Procentualbetrage der Schuld besteht, verliert sie ihren Charakter als Dotation des Tilgungsfonds und gehört der Procentualtilgung (s. unten).

Die Verwaltung dieser Summe und dieser Einnahmen wird dann einem eigenen Organ übergeben, dessen Aufgabe es ist, mit den Zinsen der Tilgungssumme und der zugleich überwiesenen

Dotation die Rückkäufe der Obligationen vorzunehmen. Diese Verwaltung heißt dann die Administration des Tilgungsfonds.

Diese an sich einfache Idee schien nun ihre höchste Vollendung dadurch zu finden, daß man die Tilgungssumme gleich von der Summe der gemachten Anleihe abzog und sie als Fonds für die Tilgung constituirte. Der Gang des Geschäfts war dann einfach. Da dieser Tilgungsfonds selbst Obligationen des Staats im Deposito hatte, so hob er die Zinsen dieser Obligationen ein und mit diesen Zinsen kaufte er dann wieder Obligationen, deren Zinsen zum neuen Ankauf von Obligationen verwendet wurden. Auf diese Weise entstand ein eigenthümliches Verhältniß. Der Tilgungsfonds kam successive in den Besitz der Obligation und der Staat war daher sein eigener Schuldner und zahlte sich selbst die Zinsen seiner Schuld. Die Verminderung der Schuld war daher ziffermäßig gar nicht vorhanden, sondern nur durch die Subtraction des Bestandes des Tilgungsfonds von der gesammten Obligationssumme ersichtlich. Die Operationen des Tilgungsfonds beruhten mithin darauf, daß der Staat bei verminderter effectiver Schuldenlast dennoch stets dieselbe Summe an Zinsen zahlte. Der Tilgungsfonds war der Gläubiger der Finanzen und die Verminderung der Schulden mußte in dem Grade zunehmen, in welchem der Tilgungsfonds eine größere Summe von Obligationen für seine Fundirung erwarb.

Infolge dessen ergab sich aber bald der Widerspruch, daß zwischen der wirklichen Schuld und der Zinsensumme ein Misverhältniß entstand. Die Zinsenzahlung für die im Besitze des Tilgungsfonds befindlichen Obligationen verlor ihren Charakter. Sie ward mehr und mehr zu einer Rückzahlung der Schuld und es ergab sich daher, daß diese Rückzahlung stieg, weil bei gleicher Zinszahlung ein immer größerer Theil auf den Tilgungskauf verwendet werden konnte, ohne Rücksicht darauf, ob die Staatswirthschaft wirklich in der Lage war, überhaupt Rückzahlungen zu machen. Das Princip des Tilgungsfonds trat daher allmählich in einen fortschreitenden Widerspruch mit dem Princip der Rückzahlung, welche überhaupt nur dann eintreten kann, wenn die Ueberschüsse vorhanden sind. Man fing daher meistens an, zuerst die Dotationen des Tilgungsfonds einzuziehen und zu andern Ausgaben zu verwenden. Dann aber zeigte sich ein neuer Widerspruch.

Der Tilgungsfonds blieb trotzdem im Besitze einer Menge von Obligationen. Die Finanzen kamen dabei in die Lage, oft Anleihen machen zu müssen, während sie in dem Tilgungsfonds einen Staatsschatz besaßen. Das erste bewies, daß die Basis aller Rückzahlung, der effective Ueberschuß, fehle; das zweite war trotzdem eine ohne Rücksicht auf die Finanzlage vorgehende Rückzahlung. Es war daher natürlich, daß die Finanzen allmählich dahin gelangten, lieber den angewachsenen Fonds der Tilgungsanstalt anzugreifen und die im Tilgungsfonds vorhandenen Obligationen auszugeben, als eine neue Schuld zu contrahiren und dem Deficit noch die Last neuer Zinsen aufzubürden. Daher wiederholte Benutzungen des Bestandes der Tilgungsfonds. Endlich aber erkannte man, daß der eigentliche Zweck des Tilgungsfonds, die Herstellung wohlfeilerer Schulden anstatt theuerer, durch den Tilgungsfonds nicht erreicht, vielmehr nur noch mehr entfernt werde. Denn da die Zinsenlast während der Operation der Tilgungsfonds beständig gleich blieb und die Verminderung der effectiven Staatsschuld immer erst für die Masse der Gläubiger durch ein Rechenexempel erreicht werden konnte, so erschien das Deficit eben durch die Operationen und Rechte des Tilgungsfonds immer größer und der Staatscredit ward dadurch für neue Schulden theuerer, statt billiger zu werden. Man kam daher auf die einfache und natürliche Basis des Ganzen zurück. Man hob den Tilgungsfonds einfach auf und übertrug die Tilgung der Schulden durch Rückkauf von Obligationen der Finanzverwaltung unmittelbar, und zwar entweder die gesetzlich vorgeschriebene oder die freie Tilgung.

Die Tilgungsfonds haben daher jetzt fast in allen Staaten aufgehört oder haben nur noch eine fast nominelle Existenz. Ihre Function ist den Finanzverwaltungen unmittelbar übertragen. Dennoch haben sie höchst nützlich gewirkt. Denn sie haben fast allenthalben zuerst den Grundgedanken einer Trennung der Staatsschuldenverwaltung von der Finanzverwaltung zum Ausdruck gebracht. Sie haben dadurch zwei Dinge hervorgerufen, die ohne sie schwerlich so klar und so schnell ins Leben getreten wären. Von ihnen aus ist der Gedanke zur Geltung gekommen, daß die erste Basis der Staatscreditverwaltung die Ordnung des Staatsschuldenwesens sein müsse, und zweitens sind sie der Ausdruck des Satzes, daß jeder Staat bei seinen Staatsschulden soviel als

möglich die regelmäßige Rückzahlung als Princip aufstellen müsse. Diese beiden Aufgaben haben sie vollzogen. Der beste Beweis dafür, daß es seinerzeit ebenso richtig war, sie einzuführen, als es dann richtig ward, sie aufzuheben, liegt darin, daß ihre Einführung allenthalben die Curse gehoben, ihre Aufhebung sie nirgends gedrückt hat.

Die Geschichte des eigentlichen Tilgungsfonds und des Uebergangs zur Procentualtilgung (s. unten) ist fast allenthalben gleich und bildet die Bestätigung der obigen Sätze, namentlich in England, Frankreich und Oesterreich.

Der erste eigentliche Tilgungsstamm in England entstand unter Rob. Walpole 1716; schon 1728 ward er mit Verzinsung neuer Schulden belastet; 1733 mußte er einen Theil seines Einkommens zu den Staatsausgaben herbeiziehen lassen, womit im Grunde das Princip der Sache gebrochen war. Stiftung eines neuen Tilgungsstammes unter Pitt mit 1 Mill. jährlicher Einnahme, circa ein Drittel Procent der Schuld. Im Jahre 1802 Verschmelzung mit der 1792 zuerst constituirten Procentualtilgung. Bis 1813 verschiedene neue Plane. Im Jahre 1819 hatte der Tilgungsfonds eine Einnahme von 15½ Mill. Pfd. St., die dann zu den laufenden Ausgaben herbeigezogen, während dem Tilgungsfonds nur 2 Mill. Pfd. St. gelassen wurden. Im Jahre 1828 endlich wurde als definitiver Grundsatz angenommen, den ganzen Fonds aufzuheben und nur noch die freie Tilgung gelten zu lassen.

In Frankreich wurde die Amortisationskasse durch Gesetz vom 28. April 1816 ins Leben gerufen oder vielmehr der eigentlichen Tilgung der Schulden zugewiesen mit einem Kapital von 84 Mill. Frs. und einer Dotation von 20 Mill. Frs. (1817 40 Mill. Frs.). Die gekauften Renten sollten von Zeit zu Zeit annullirt werden. Einstellung des Ankaufs, als die Rente Pari stand (1825), mit Einleitung der Conversion; wirkliche Tilgung von 32 Mill. Frs. Renten (1833). Von da an geringe Ankäufe und bereits allgemeine Verwendung des Ueberschusses für andere Zwecke. Bis 1848 hatte der Tilgungsfonds um den Preis von 1633,5 Mill. Frs. 2096 Mill. Frs. Rente gekauft. Seit 1848 wird dagegen lediglich dem Amortisationsfonds ein seinen Jahreseinkünften entsprechendes Kapital zugute geschrieben. v. Hock, S. 529, 530.

In Oesterreich war der allgemeine Tilgungsfonds am 22. Januar 1817 eingesetzt mit einer Dotation von circa 2½ Mill. Fl. jährlich und derjenigen Summe, welche aus dem Erlös von Staatsgütern sich ergeben würde. Die Aufgabe dieses Tilgungsfonds war indeß eine von dem englischen und französischen wesentlich verschiedene. Er sollte vorzugsweise den Curs der Staatsobligationen heben; zugleich

sollte er die selbständige Verwaltung der Staatsschulden documentiren und ward zu dem Ende 1823 mit der „Direction zur Evidenzhaltung der verzinslichen Staatsschuld" verschmolzen. Er löste seine Aufgabe so gut, daß die Staatsobligationen bald pari standen, und schon 1829 nahm man daher die Dotation zurück und ließ ihn nur mit den Zinsen der bereits bei ihm vorhandenen Obligationen wirken; doch sollten ihm von Zeit zu Zeit Ueberschüsse der Staatseinnahmen zugewendet werden. Sein Stammvermögen war damals 209 Mill. Fl. mit 7,2 Mill. Zinsen. In neuerer Zeit hat der Tilgungsfonds auch diese Functionen verloren, indem er sein Einkommen bei der Staatscentralkasse gegen vierprocentige Anweisungen der schwebenden Schuld abgab, bis endlich das Scheinleben des Tilgungsfonds durch Patent vom 23. December 1859 gänzlich aufgehoben und an seine Stelle eine „Direction der Staatsschuld" mit der Aufgabe, die Buchführung der Staatsschuld und die Verlosungen und Tilgungen der Staatsschuld zu leiten, eingesetzt ward. An die Stelle der frühern Tilgung trat dagegen jetzt die Procentualtilgung (s. unten). Vgl. Dessary, a. a. O., §. 83 fg.

Ueber den bairischen Tilgungsfonds (1. October 1811) und den badischen (neues Gesetz vom 31. December 1831) s. Rau, §. 505—508. Den theoretischen Kampf gegen die Illusionen des Tilgungsfonds begann Hamilton (1813), indem er den Satz durchführte, daß jede Tilgung, die nicht auf wirklichen Ueberschüssen beruhe, keinen Sinn habe, und die statistische Nachweisung hinzufügte, daß England, während es von 1689—1812 618 Mill. geborgt, davon nur 38,9 Mill. zurückgezahlt habe. Unter den Deutschen ist eigentlich nur Nebenius zu einem klaren Resultate gekommen, indem er die auf der in geometrischem Verhältniß wachsenden Kraft eines solchen Tilgungsfonds beruhenden Tilgungsplane scharf charakterisirte und den Irrthum auf die Grundlagen des öffentlichen Credits zurückführte (Kap. 8, §. 4). In gleicher Weise hat Rau (§. 505 fg.) denselben Satz mit vielem einzelnen Material durchgeführt, jedoch ohne immer die Procentualtilgung gehörig von dem Tilgungsfonds und seiner Operation zu scheiden, wodurch seine Darstellung nicht immer ganz klar ist. Die einzelnen Gründe gegen den Tilgungsfonds, die freilich aus dem obigen Grunde zugleich gegen die Procentualtilgung gehen, besonders klar (§. 520 fg.). Die wichtige Frage, ob ein schlechter Tilgungsfonds nicht noch immer besser sei als die beste Lotterie, ist nur indirect von Rau berührt worden.

Das Tilgungswesen Preußens war durch Gesetz vom 17. Januar 1820 geordnet, jedoch ist ein eigener Tilgungsfonds hier glücklich vermieden und nur eine freie Tilgung zugelassen, welche auf den für Verzinsung und Tilgung der Schulden besonders bestimmten Einnahmen beruht. Rönne, „Staats-Recht", I, §. 72; II, §. 250. Vgl. auch Pfeiffer, II, 589 fg. Bergius, §. 61.

So wie in Preußen, gibt es auch in Rußland nicht einen eigenen Tilgungsfonds. Jede Schuld, die mit Amortisationsterminen contrahirt wurde, wird nach diesen Terminen auf Kosten des allgemeinen Budgets abbezahlt. Die Schulden, an welche keine Amortisationstermine geknüpft sind, werden nach den Umständen getilgt.

V. Die Lotterieanleihen und Lotterietilgung.

a) Allgemeiner Begriff.

Unter dem Gesammtnamen der Lotterieanleihen versteht man zwei wesentlich verschiedene Arten von Anleihen, bei denen die Lotterie eine sehr verschiedene Aufgabe hat. Die erste dieser Arten ist die verlosbare Anleihe, die zweite Art ist die eigentliche Lotterieanleihe. Beide Arten können auch wieder zu einer dritten gemeinschaftlichen combinirt werden, die am besten als Anleihe mit Verlosung bezeichnet werden kann und die Momente der ersten und zweiten Art in sich faßt.

Der Unterschied der beiden Arten beruht darauf, daß bei den verlosbaren Anleihen der Gegenstand der Lotterie die Tilgung, bei den eigentlichen Lotterieanleihen dagegen die Verzinsung ist. Die gemeinschaftliche Aufgabe der Einrichtung einer Lotterie bei einer Anleihe ist immer die Hebung des Emissionscurses. Beide Arten und natürlich mit ihnen die dritte fordern die Aufstellung eines bestimmten Plans für die Verlosung, der sehr verschieden sein kann; bei beiden ist es zweckmäßig, wenn dieser Plan auf jeder einzelnen Obligation wenigstens in seinen Hauptpunkten angegeben ist. Alle Lotterieanleihen sind neuern Ursprungs. Ihr Werth für die Erzielung des höhern Emissionscurses ist zweifelhaft; gewiß ist nur, daß jede zweckmäßige Lotterie später den Curs bedeutend über pari hebt und daher einen andern Rückkauf als den durch die Verlosung unthunlich macht. In Beziehung auf die volkswirthschaftlichen Folgen überhaupt und auf die effective Belastung der Finanzen durch dieselbe ist jeder solcher Plan jedoch durchaus kein günstiger zu nennen. Namentlich in Bezug auf den letzten Punkt sind die Verhältnisse beider Arten sehr verschieden.

Es ist nun klar, daß das ganze System der Lotterieanleihen für Consols und Rente gar nicht anwendbar ist, sondern nur bei Obligationsschulden vorkommt und in den meisten Fällen auch einen nicht besonders guten Credit voraussetzt. England kennt das Lotterieanlehen überhaupt nicht; in Frankreich hat dasselbe jedoch bei den Anleihen der Gemeinden nach deutschem Vorbild platzgegriffen, da dieselben natürlich keine „Rente" verkaufen können. Wir können dies nicht für einen Fortschritt halten.

Die ganze Lehre von den Lotterieanleihen ist stets unter den Arten der Staatsanleihen aufgeführt. In der That gehören aber nur diejenigen Lotterieanleihen unter die Arten, bei welchen durchaus keine Rückzahlung durch Verlosung stattfindet, sondern nur die Zinsen verlost werden. Es scheint daher am passendsten, sie hierher zu stellen.

Das Princip der Verlosung gehört andererseits unter die Schuldoperationen des Staats bei Anleihen und muß daher in seiner Zweckmäßigkeit von denselben Gesichtspunkten, wie diese, betrachtet werden. Die Lotterieanleihen stammen in ihrer allgemeinen Anwendung aus dem Anfange unsers Jahrhunderts. Sie bieten eine große Menge von Varietäten dar, bei denen die Berechnung des Verhältnisses von Zins und Prämie natürlich die Hauptsache ist. Unger, „Handbuch der Staatslotterieanleihen" (1841), hat eine Sammlung der neuern von 1820 an mit genauer Berechnung gegeben; über die Natur derselben vgl. besonders Oettinger, „Theorie der Lotterieanleihen" (1844). Nebenius hat sie zuerst in die eigentliche Finanzwissenschaft eingeführt (S. 343 fg.); doch herrscht bei ihm die Grundvorstellung, als ob die Lotterie entweder einen Verlust für die Gläubiger oder für den Staat enthalten müsse, was durchaus nicht nothwendig ist. Auch Malchus (§. 91) hält sie mit gutem Recht für „kostbarer als andere Methoden"; das Hauptmoment, daß bei den Rückzahlungsverlosungen eine gezwungene Tilgung zum Paricurs stattfindet und daß somit die Kostbarkeit im Grunde dieselbe ist wie bei jeder Anleihe mit gezwungener Einlösung eines bestimmten Theils, während die Verzinsungsverlosung einen durchaus andern Charakter hat, ist jedoch nicht gehörig hervorgehoben. Rau (§. 501—505) hat auch diese Scheidung nicht streng durchgeführt, im übrigen die volkswirthschaftlichen Folgen besonders hervorgehoben. Die Beurtheilung und Darstellung der einzelnen Verlosungsplane dürfte nicht hierher gehören.

In der neuern Zeit hat sich nun mit vollem Recht die Geldmathematik der Sache bemächtigt und die Berechnung der Höhe der durch die Lotterie sich ergebenden Zinsfuße bis ins größte Detail aufgestellt. An der Spitze steht hier unzweifelhaft Moser's vortreff-

liche Zeitschrift: „Kapital und Rente"; Howe, „Der gegenwärtige und künftige Werth der wichtigsten europäischen Prämienanleihen", 1870, hat in seinem dritten Theil namentlich die Gemeindeanleihen auch in Frankreich eingeführt und berechnet.

b) Verlosbare Anleihen.

Die verlosbaren Anleihen sind diejenigen, bei welchen die Rückzahlung zum Nennwerthe für alle einzelnen Obligationen zugesagt ist und zwar in der Weise, daß jene Rückzahlung in bestimmten Terminen — meistens jährlich — für einzelne Obligationen vorgenommen wird. Die Aufgabe der Verlosung dabei ist, die Nummern derjenigen einzelnen Obligationen zu bestimmen, welche der Staat an jedem einzelnen Termine zurückzahlen will. Zu dem Ende pflegt gewöhnlich bei der großen Anzahl von Obligationen eine zweifache Eintheilung stattzufinden; die erste in Serien, die zweite in einzelne Nummern. Die Ziehung geschieht zuerst für die Serien, dann innerhalb der Serien für die einzelnen Nummern, die alsdann bekannt gemacht und deren Beträge zur Zahlung angewiesen werden.

Der nächste Effect der Verlosbarkeit der Anleihen ist daher die Gewißheit, daß jede Obligation zu ihrem vollen Nennwerthe und daß sie spätestens binnen einer bestimmten Zeit zurückgezahlt wird. Der entferntere Effect besteht darin, daß durch die Verlosung auf jede einzelne Obligation ein gewisser Grad der Wahrscheinlichkeit entfällt, schon bei der nächsten Verlosung im vollen Nennwerthe zurückbezahlt zu werden. Da nun überhaupt die Gewißheit der Tilgung den Werth jeder Obligation erhöht und zwar natürlich um so mehr, je näher die Tilgungs- oder Einlösungssumme dem Nennwerthe steht, so leuchtet es ein, daß eine solche Ordnung der Rückzahlung den Emissionscurs der Obligation immerhin nicht unbedeutend erhöhen muß. Der weitere Einfluß jener Wahrscheinlichkeit der Ziehung der einzelnen Nummern äußert sich freilich zunächst nur in der Weise, daß vor der Ziehung der Börsencurs aller Obligationen ein wenig steigt, nach der Ziehung dagegen sinkt. Dies ist, nach einmal geschehener Emission, dem Staate freilich gleichgültig; allein die Wahrscheinlichkeit, bei diesem Wechsel des Börsencurses etwas zu gewinnen, erhöht den-

noch schon bei der ersten Emission den Werth der Papiere, und obwol dieser Einfluß nur ein sehr geringer ist, so ist es doch keinem Zweifel unterworfen, daß im allgemeinen vermöge der Verlosung ein nicht unbedeutend höherer Betrag bei der Emission herausgebracht wird. Dadurch sind die verlosbaren Anleihen eine Zeit lang sehr beliebt gewesen.

Die Frage ist nur, ob und unter welchen Bedingungen eine solche Verlosung für den Staat rathsam ist. Die Antwort auf diese Frage besteht offenbar in der Bestimmung des Unterschieds, der bei dem Emissionscurs mit oder ohne die in der Verlosung enthaltene Rückzahlung stattfinden wird. Natürlich läßt sich dies nicht im allgemeinen sagen, sondern hängt von den besondern Verhältnissen ab. Indessen kann man doch die folgenden Regeln dafür als maßgebend annehmen:

Wenn aus irgendeinem Grunde, sei es wegen des hohen Zinsfußes oder sonst, eine Wahrscheinlichkeit vorhanden ist, daß die Obligationen dauernd sich über pari stellen, so ist die Verlosung zweckmäßig, denn alsdann besteht ihre Aufgabe nicht darin, den Emissionscurs zu heben, sondern dem Staate die Rückzahlung zum Nennwerthe zu sichern, was keineswegs übersehen werden darf. Dies ist der Fall, wenn der Staat in der Lage ist, die Anleihe aus irgendwelchem Grunde innerhalb der bestimmten Zeit zurückzahlen zu können, ohne seine Steuern zu vermehren, oder auch ohne eine neue Anleihe zu diesem Zwecke zu machen.

Hat der Staat jene Wahrscheinlichkeit nicht, so erscheint eine Verlosungsanleihe der Regel nach nicht zweckmäßig.

Zuerst sprechen alle Gründe im erhöhten Maße dagegen, welche schon gegen die unbedingte Thätigkeit der Tilgungsfonds sprechen. Denn auch bei der Verlosung ist die Voraussetzung vorhanden, daß der Staat im Grunde eben vermöge der Anleihe im Stande sei, neben der Verzinsung die Rückzahlung zu leisten. Das ist der Regel nach aber nicht der Fall, da die Tilgung die Kapitalisirung eines Anlagekapitals enthält. Die Verlosung ist aber eine Tilgung. Der Staat wird daher bei der Verlosungsanleihe häufig zu einer neuen Anleihe schreiten müssen, mit welcher er die Verlosung deckt, oder er muß, was im Grunde auf dasselbe hinauskommt, die Auszahlung der gezogenen Obligationen auf die schwebende Schuld überweisen. Es ist daher in

dieser Beziehung kein Grund vorhanden, um die Tilgung durch Verlosung zu einer gesetzlichen zu machen. Aber noch entscheidender wirkt der folgende Grund.

Da die Verlosung stets die Tilgung zum Nennwerthe enthält, so bildet die Pflicht zur Verlosung eine Last für den Staat, die genau um so viel mehr für den Staat beträgt, als die Tilgung durch den Börsenankauf, um so viel Procente als der Börsencurs unter dem Nennwerthe steht. Der Staat erleidet daher bei jeder solchen Verlosung einen Verlust, der dieser Differenz gleich ist. Dies könnte sich nur dann ausgleichen, wenn durch die Verlosung der Emissionscurs sich mindestens um den halben Betrag der Differenz zwischen dem Curse der einer regelmäßigen Tilgung unterworfenen Obligationen und dem Nennwerthe zu erheben im Stande wäre, was eben nicht der Fall ist. Allerdings wird sich der Emissionscurs durch die Verlosung heben, aber dieses Mehr, welches der Staat durch jenes Versprechen der unbedingten Rückzahlung zum vollen Nennwerthe erhält, kommt ihm dabei stets zu theuer zu stehen, da die Wahrscheinlichkeit der Ziehung für jede einzelne Obligation in dem Grade sinkt, je größer ihre Zahl ist, und daher nicht die Fähigkeit hat, bedeutend auf den Emissionscurs einzuwirken. Eine Verlosung aber, die in großen Summen vorwärts geht, wird wieder nicht ohne eine neue Anleihe beschafft werden können. Ist der Staat dagegen in der Lage, dies wirklich zu thun, so hilft er sich weit besser durch starke Tilgung oder durch die Zinsenreduction.

Demnach erscheint die Verlosungsanleihe als eine höchst gefährliche Operation, bei der sehr leicht das Mittel theurer wird als der Zweck, und das nur unter ganz bestimmten Umständen räthlich ist.

Bei Rau (§. 501—503) sind die verschiedenen Arten der verlosbaren Anleihen nicht geschieden und daher auch die besondern Verhältnisse der Lotterieanleihen und ihrer Erfolge nicht gehörig gewürdigt. Im allgemeinen stimmt er mit dem Obigen überein. Nebenius (Kap. 7, §. 9) rechnet die Lotterieanleihen falsch zu den Anleihemethoden; seine Betrachtung ist gerade hier eine beinahe gar nicht finanzielle, sondern vorwiegend nationalökonomische, weshalb er den Kern der Sache, die Differenz des durch die Verlosung erzeugten und des einfachen Emissionscurses, auch nicht beachtet.

Uebrigens dürfte eben theoretisch die Frage selbst kaum eine

Controverse sein; die praktische Hauptsache ist die Zinsen- und Tilgungsberechnung, und hierfür darf die Finanzwissenschaft auf die Arbeiten der beiden bereits erwähnten Autoren Moser und Howe verweisen. Es ist dabei natürlich, daß jeder einzelnen Anleihe auch hier ein bestimmter, mathematisch berechneter Plan vorausgeht.

c) Lotterieanleihen im engern Sinne.

1) Natur derselben.

Auf einem ganz andern Standpunkte stehen die eigentlichen Lotterieanleihen.

Während bei den verlosbaren Anleihen die Absicht des Staats dahin geht, durch die Tilgung zum vollen Nennwerthe für die gezogene Obligation den Emissionscurs zu heben, sind die eigentlichen Lotterieanleihen darauf berechnet, eine Operation mit den Zinsen hervorzubringen, welche diesen Zweck erreichen soll.

Zu dem Ende kann der Staat verschiedene Wege einschlagen, die zu drei verschiedenen Arten der Lotterieanleihen im engern Sinne führen. Er kann nämlich entweder die ganze Summe der Zinsen zum Gegenstande der Lotterie machen, oder er kann einen Theil der Zinsen als regelmäßigen Zins auszahlen und den andern Theil in die Lotterie geben, oder endlich kann er die eigentliche Lotterieanleihe mit der Verlosung der Obligationssumme selbst verbinden. Alle drei Formen bedürfen einer genauern Betrachtung.

Zunächst haben sie alle natürlich zur Voraussetzung, daß ein Plan für die Verlosung festgestellt sei, der zugleich ein öffentlicher, gesetzmäßig anerkannter und streng festgehaltener sein muß. Dann haben sie alle zum Zweck, daß durch sie der Emissionscurs gehoben werden soll. Es ist daher, abgesehen von ihrem theoretischen Werthe, in jedem einzelnen Falle die Frage zu untersuchen, ob dies auch wirklich eintreten werde, und danach sind die Bestimmungen des Plans festzustellen.

Als allgemeine Regel ergibt sich nun dafür, daß der Einfluß der Lotterie deshalb stets nur ein beschränkter ist, weil die mit ihr verbundene Ungewißheit in dem Zinsbezuge stets viele abhält, sich eine solche Lotterieobligation zu kaufen, da sie eine feste, aber

sichere Einnahme einer unsichern, wenn auch möglicherweise sehr großen entschieden vorziehen. Mag daher eine Lotterieanleihe noch so günstig eingerichtet sein, so kann man doch immer als Regel annehmen, daß niemand sein ganzes Kapital in einem Papier anlegt, das ihm möglicherweise gar keine jährlichen Zinsen, oder doch bei weitem geringere trägt, als er sonst bekommen könnte. Es folgt daraus, daß die Lotterieanleihen stets eine bedeutende Wirkung auf den Emissionscurs haben, solange ihre Summe keine zu große ist, während die Lotterie ihren Einfluß auf die Emission in dem Grade verliert, in welchem die Summe der Lotterieanleihen zu der Summe der ganzen Staatsschuld steigt. Dieser Einfluß hängt dabei nicht von der Höhe der letztern ab, sondern eben von der obenerwähnten Natur der Lotterie, und muß bei der Frage, ob eine neue Anleihe als Lotterieanleihe ausgegeben werden soll oder nicht, sehr nachdrücklich ins Gewicht fallen. Es ist Sache der Staatsschuldenverwaltung, dies im einzelnen Falle zu untersuchen und danach zu handeln.

Die obengenannten Formen haben nun jede wieder ihre eigenthümliche Ordnung und Natur.

2) Verlosung des ganzen Zinsbetrags.

Die Verlosung des ganzen Zinsbetrags geschieht in der Weise, daß die Zinssumme der ganzen Anleihe nicht auf die einzelnen Obligationen, sondern auf eine Reihe von Gewinnen vertheilt wird, von denen der größte eine an sich bedeutende Summe ausmacht, während der kleinste mindestens das Zehnfache des jährlichen Zinsbetrags ausmachen muß. Es ergibt sich, daß durch diese Vertheilung alle nicht gezogenen Nummern der Obligationen ganz ohne Zinsen bleiben müssen, während die gezogenen einen bedeutenden Gewinn machen. Die Zinslosigkeit der erstern wird alsdann freilich den Emissionscurs der Obligationen drücken; die Wahrscheinlichkeit des Gewinns wird denselben dagegen wieder heben. Die Frage, welches von beiden den größten Einfluß hat, entscheidet sich danach, ob der Emissionscurs durch diese vollständige Verlosung über dem Börsencurs der bereits bestehenden verzinslichen Obligationen steht oder nicht; ist dies der Fall, so ist diese Art der Verlosung eine richtige. Es fragt sich dann nur,

wie der Verlosungsplan eingerichtet werden muß, um dieses Resultat zu erzielen, oder welche Vertheilung der Zinsen am meisten geeignet ist, den Emissionscurs zu steigern.

Hierfür kann man nun als allgemeine, auf der Natur des Spiels sowol als der Berechnung beruhende Regel den Satz aufstellen, daß es einzelne sehr große Gewinne geben muß, aber daneben sehr viele kleine, sodaß die Zahl der mittlern Gewinne nur eine sehr geringe sein darf; ein Grundsatz, der sehr leicht verständlich ist. Es leuchtet dabei ein, daß die Gesammtsumme aller Gewinne gleich sein muß der Gesammtsumme aller Zinsen, und daß die Bestimmung der Zinsenhöhe daher auch, da die Summe der Zinsen vertheilt wird, durch die Vermehrung dieser Summe die Zahl oder Größe der Gewinne und mit dieser den Emissionscurs der Obligation steigert. Der Staat selbst hat bei dieser Operation keinen Nachtheil, da er ohnehin nicht mehr gibt, als die Zinsen betragen würden. Gibt er mehr, so ist das so viel, als ob er die Verzinsung erhöhte; es ist daher von diesem Standpunkte aus durchaus nichts gegen eine solche Verspielung der Zinsen einzuwenden, und da bei richtiger Vertheilung der Gewinne der Emissionscurs selten leiden wird, so ist eine solche Verlosung allerdings unter Umständen räthlich. Allein der Staat kann gerade von dieser Art von Anleihen niemals eine große Summe machen, noch weniger dieselbe häufig wiederholen, da die Gewißheit der Verzinsung einen zu großen Werth für die meisten hat, und mindestens neun Zehntel der ganzen Summe jährlich nicht verzinst werden können; ein Grund, der eben zu der folgenden Art hinübergeführt hat.

Was nun die Tilgung einer solchen Anleihe betrifft, so unterliegt sie zunächst ganz den allgemeinen Grundsätzen und hat an sich mit der Lotterie der Zinsen gar nichts zu thun; sie kann ganz unterbleiben oder nach dem Börsencurse durch Ankauf stattfinden. Es kann indessen eine Tilgung durch Verlosung mit dieser Verlosung der Zinsen verbunden werden, die sich am besten bei der folgenden Form bezeichnen lassen wird.

3) Verbindung von Verzinsung und Verlosung.

Die Verbindung von Verzinsung und Verlosung entsteht, wenn der Staat die Anleihen zwar zum landesüblichen Zinsfuße

verzinst, den Obligationen aber nur einen Zins zahlt, der unter dem landesüblichen Zinsfuße steht und denjenigen Zinsbetrag, der als die Gesammtsumme dieser ganzen Differenz entfällt, zum Gegenstand einer Lotterie macht. Auf diese Weise hat jede Obligation alsdann erstens eine eigene Verzinsung, zweitens die Wahrscheinlichkeit des Gewinns aus den zurückgehaltenen Zinsen der andern, die den Gegenstand des Lottos bilden. Ohne allen Zweifel ist dies die beste Form der Lotterieanleihe, indem sie beiden Bedürfnissen, dem des Spiels und dem der Einnahme aus dem Kapital, entspricht. Die nächste Frage ist dabei die, in welcher Weise die Vertheilung des Zinsbetrags an die Verzinsung einerseits und die Verlosung andererseits geschehen soll, und hier kann als allgemeine Regel aufgestellt werden, daß stets diejenigen Anleihen die größte Nachfrage finden, welche den größten Theil der Zinsen — etwa zwei Drittel — als Verzinsung, den kleinern als Object der Verlosung aufstellen, da gerade bei Staatsschulden der größere Theil der Besitzer die feste Einnahme wünscht, dagegen selten ganz abgeneigt ist, einen Theil dieser Einnahme für ein wohleingerichtetes Spiel herzugeben. Es ergibt sich daraus, daß diese Verbindung von Zins und Verlosung den Werth einer Anleihe selbst bei gleichem Zinsfuß hebt und daß, wenn der Zinsfuß indirect erhöht wird, indem man z. B. als Zins 4 Proc. und als Verlosung außerdem 2 Proc. berechnet, der Werth derselben höher als der einer jeden andern werden muß. Wenn aber dadurch schon bei der Emission sich der Curs hebt, so ist es wahrscheinlich, daß er bei verringerter Zahl von Obligationen nicht blos den Paricurs erreicht, sondern sogar darüber hinweggeht. Ist dies wahrscheinlich, so muß wieder der Staat seine Tilgung gegen den Curs über pari sichern, und dies vermag er nur dann, wenn er mit jener Verlosung und Verzinsung auch noch die Verlosbarkeit der Obligationen selbst verbindet, indem bei jeder Ziehung auch für eine gewisse Anzahl von Losen die Rückzahlung zum Paricurs eintritt. Das dazu erforderliche Geld kann der Staat nun in der Weise beschaffen, daß er den Zinsfuß hoch setzt, aber einen Theil des Zinsfußes, z. B. ½ Proc., weder an die Coupons, noch an die Verlosung gibt, sondern für jene Obligationsverlosung bestimmt, sodaß sein Zinsfuß zugleich seine Tilgung enthält. Die Folge davon ist, daß allerdings die Ver-

zinsung um den Betrag der Einlösung geringer ist; allein wenn die Emission unter pari geschah, so hebt die Wahrscheinlichkeit der vollen Rückzahlung jedes Loses, verbunden mit der eines Gewinns und zugleich mit einer gewissen Verzinsung, den Curs wieder, sodaß diese Combination der Regel nach als die günstigste betrachtet werden muß, ohne daß der Staat dabei Gefahr läuft, die Obligation selbst über pari einlösen zu müssen. Bestimmt dagegen der Staat außer der Verzinsung noch eine besondere Summe für die Verlosung der Obligationen, so ist das eben eine gewöhnliche Art der verlosbaren Anleihen, die alle Mängel der letztern hat und nur dadurch sich etwas besser stellt, daß der Staat seine Tilgung gegen den Curs über pari sichert. In keinem Falle jedoch kann auch diese Art von Losen die Grundform der Staatsanleihen werden, da der feste Zins für die gesammte Masse immer das Entscheidende bleibt. Dagegen ist es keinem Zweifel unterworfen, daß diese Verlosung in Verbindung mit der Verzinsung nicht nur eine brauchbare Form für einen wesentlichen Theil der Staatsschuld abgibt, sondern auch den wichtigen Zweck erreicht, allmählich an die Stelle jedes andern Glückspiels zu treten.

VI. Die Procentualtilgung.

Unter der Procentualtilgung verstehen wir diejenige, welche jährlich infolge eines gesetzlichen Tilgungsplans eine bestimmte Schuld mit einem bestimmten Procentualbetrage tilgt.

Die Procentualtilgung unterscheidet sich von der Tilgung durch den Tilgungsfonds dadurch, daß sie nicht auf einem selbständigen Tilgungsstamme beruht und daß die durch sie eingekauften Obligationen daher auch nicht einem solchen Fonds übergeben, sondern vielmehr vernichtet werden. Sie steigt daher auch nicht geometrisch, wie der Tilgungsfonds; allein da bei gleichem Betrage der Tilgungsrate die Summe der Schuld immer kleiner wird, so steigt sie dennoch etwas, freilich nicht genug, um einen wesentlichen Einfluß auf den Curs zu üben.

Die Procentualtilgung setzt zuerst ein bestimmtes Procent gesetzlich oder vertragsmäßig fest, welches jährlich von der Schuld getilgt werden soll; daher der Name. Die Aufgabe dieser Til-

gung bedarf keines besondern Organs, sondern kann einfach durch unmittelbaren Auftrag der Finanzverwaltung geschehen. Die wirklich eingelösten Obligationen werden dann aber wirklich vernichtet.

Die Procentualtilgung ist allerdings eine gesetzliche Tilgung und kann daher statt einer wirklichen Tilgung sehr leicht eine blos finanzielle werden. Da sie aber weder die Zinsen noch das Kapital bedeutend afficirt, so wird sie bei sonst günstigen Umständen leicht ertragen. Der Regel nach ist das Verhältniß so, daß bei größern Schulden eine neue Steuer erforderlich wird, um die Procentualtilgung eintreten zu lassen. Ist dies nicht der Fall, so müssen sich die Finanzen mit der Vermehrung der schwebenden Schuld helfen.

Die Grundlagen des Tilgungsplans bei jeder Procentualtilgung sind nun erstens der Satz, daß jede neue Schuld ihren selbständigen, auf Procentualtilgung berechneten Tilgungsplan haben muß, zweitens die wichtige Feststellung des Tilgungsprocents. Letzteres hat unter ¼ Proc. keine Bedeutung; über 2 Proc. dagegen droht es zu einer durchgreifend finanziellen zu werden. Innerhalb dieser Grenzen bewegt sich der Tilgungsplan mit Sicherheit.

Die Procentualtilgung hat keine absolut selbständige Dotation, sondern sie legt nur der Finanzverwaltung gesetzlich die Pflicht auf, die sich ergebenden Tilgungsbeträge gewiß zur wirklichen Tilgung zu verwenden. Es ist ferner keine eigentlich selbständige Verwaltung der Tilgung nöthig, sondern dieselbe ist mit der Verwaltung der Staatsschulden verbunden. Ebendarum aber wird gerade hier die strengste Loyalität und die regelmäßige Veröffentlichung der geschehenen Tilgung die wesentliche Bedingung des Einflusses auf den Staatscredit.

Es versteht sich dabei von selbst, daß die Procentualtilgung die freie Tilgung in keiner Weise ausschließt. Mit oder ohne dieselbe aber wird jede Tilgung stets allmählich auf dem Punkte anlangen, wo die Zinsenreduction als das einzige Auskunftsmittel erscheinen muß.

Man hat, wie schon bemerkt, die Procentualtilgung bisher theoretisch nicht selbständig geschieden, obwol man sie wol selbständig

betrachtet hat. Schon Gönner stellte den Grundsatz auf, daß die Tilgungsrate nie geringer als ½ Proc. und nie höher als 1 Proc. sein dürfe, und daß — freilich ganz naturgemäß — je größer die Schuld, desto kleiner die Tilgungsrate sein müsse. Diesen Satz hat Wirth („Klassensteuer", S. 535) ohne weitere Bemerkung angenommen. Dagegen nahm Laffitte 1 Proc. als Minimum; Malchus bemerkt indeß mit Recht, daß dafür keine allgemeine Norm für alle Länder aufgestellt werden könne (I, §. 96). Nach Courtoi's „Manuel" wird ungefähr 1 Proc. jährlich der Caisse d'amortissement übergeben, welche mit dieser Summe den Ankauf der Rente besorgt, doch sind seit 1861 die Rückkäufe sistirt. Derselbe ist auch der erste, der sich für die Specialität des Tilgungsfonds erklärt, wobei er eigentlich den Tilgungsfonds mit der Procentualtilgung verwechselt, da die Aufstellung eines eigenen Tilgungsfonds für jede Schuld höchstens dann einen Sinn hätte, wenn derselbe blos in einer festen, auf den Procentbetrag keine Rücksicht nehmenden Dotation bestände (§. 97). Tilgungsplane der Procentualtilgung namentlich bei Nebenius, Kap. 8, §. 4. S. auch Rau, §. 523. In Preußen ist die Procentualtilgung gesetzlich 1 Proc. jährlich; Gesetz vom 17. Januar 1820 und Gesetz vom 24. Februar 1850. Die einzelnen Schulden und ihre Procentualtilgung bei Oesfeld, a. a. O., S. 134—136. Genauer bei Rönne, „Staats-Recht", II, §. 542. In Oesterreich durch das neueste Patent vom 23. December 1859 gleichfalls 1 Proc. jährlich.

VII. Die Zinsenreductionen.

Die letzte große Art der Tilgung der Staatsschulden ist diejenige, welche durch die Zinsenreduction geschieht.

Die Zinsenreductionen sind bei den Staatsobligationsschulden diejenigen Operationen, durch welche der Staat nicht die Summe seiner Schuld, wohl aber die Summe seiner jährlichen Zinsen vermindert. Die Tilgung besteht daher hier nicht im Nominalkapital, sondern wird nur dadurch eine Kapitaltilgung, daß man die Summe der reducirten Zinsen wieder zum frühern Zinsfuße kapitalisirt und auf diese Weise ein vom Nennwerthe der Obligationen unabhängiges durch die Reduction getilgtes Kapital herausbringt.

Die Zinsenreductionen zeigen die wahre Natur des Rechts, welches aus den Staatsobligationen entsteht, in ihrem vollen Lichte. Bei ihnen erscheinen die letztern effectiv nur als Ansprüche auf Zinsen und nicht auf ein Kapital. Sie sind zugleich

das Mittel, durch welches die Verwaltung des Staatscredits die Fähigkeit hat, dem Preise des Credits zu folgen und die Staatsschuld dadurch zu erleichtern. Sie sind Creditoperationen im wahren Sinne des Wortes und bedürfen daher nicht blos der allgemeinen Grundlagen des Credits, sondern auch einer festen und sichern Hand, welche sie ausführt und sie oft lange Zeit hindurch vorsichtig vorzubereiten hat.

Die Operation bei der Zinsenreduction beruht auf folgenden einfachen Grundlagen.

Da der Staat keine Verpflichtung eingegangen ist, nicht kündigen zu wollen, so hat er das Recht, in jedem Augenblick seine Schulden sowol im ganzen als zum Theil zurückzuzahlen. Wenn nun der Staat im Stande ist, Geld zu billigern Zinsen zu bekommen, als er für seine Obligationen zahlt, so ist es höchst wahrscheinlich, daß auch der Einzelne nicht mehr Zinsen für sein Geld bekommen wird als der Staat, und daß er daher den Betrag seiner Forderung lieber dem Staate zu jenem geringern Zinsfuße läßt, als daß er die offerirte Nominalsumme der Obligation annähme. Dabei werden allerdings stets einige ihre Forderung einziehen; die Mehrzahl aber wird dies nicht thun. Ist daher diese Sachlage vorhanden, so erklärt der Staat, daß er allen Inhabern der Obligationen einer betreffenden Schuld ihre Forderung kündige und es ihnen anheimstelle, entweder für den frühern Betrag Obligationen mit einem verringerten Zinsfuße anzunehmen, oder sich den Betrag zum Paricurse auszahlen zu lassen. Diese Operation enthält daher für die erstern eine Novation, für die letztern eine Zahlung. Für die neue Schuld treten dann sofort die Grundsätze und Verhältnisse der alten ein.

Die finanzielle Bedingung der Zinsenreduction ist demnach wesentlich die, daß der Staat den baaren Betrag für diejenige Obligationssumme vorräthig habe, welche der Wahrscheinlichkeit nach baare Rückzahlung statt der reducirten Zinsen fordern wird. Dieses Geld kann der Staat wirklich in der Kasse sammeln; es liegt aber nahe, daß es bei weitem zweckmäßiger ist, sich dafür auf irgendeine Weise einen Credit bei der Bank zu eröffnen, was dann auf verschiedene Weise geschehen kann. Es ist in diesem Falle selbst eine kleine Anleihe nicht zu scheuen. Das eigentlich Schwierige ist es aber, die Summe zu veranschlagen, welche

der Wahrscheinlichkeit nach zurückgefordert werden wird, und hier ist es, wo die finanzielle Tüchtigkeit sich in ihrem glänzendsten Lichte zeigt.

Man kann zu dem Ende gewisse allgemeine Grundsätze aufstellen, und daneben dann die beiden Hauptfälle unterscheiden, auf welche die Reduction Anwendung findet.

Als allgemeiner Grundsatz für alle Reduction muß gelten, daß dieselbe stets nur zu einem Zeitpunkte vorgenommen werden soll, wo der Disconto dauernd niedrig steht. Und zwar nicht blos deshalb, weil in solchem Falle die Finanzen billiges Geld finden, sondern auch deshalb, weil alsdann namentlich die größern Kapitalisten sich scheuen werden, ihre Nominalsumme zurückzufordern, da sie keine Wahrscheinlichkeit vor sich sehen, im Geldverkehr höhern Zins zu erzielen.

Es gibt aber eine zweite viel tiefer gehende Regel, welche für alle Reduction maßgebend sein muß. Jeder Staat muß nothwendig an eine Reduction denken, wenn sein Zinsfuß über 5 Proc. steigt. Denn es ist ein auf den höhern Gesetzen der Nationalökonomie beruhendes Princip, daß niemand und auch der Staat nicht im Stande ist, auf die Dauer für irgendein Kapital mehr als 5 Proc. zu zahlen; die 5 Proc. sind die höchste reine und dauernde Reproductivität, welche ein Kapital haben kann. Nun ist die Staatsschuld schließlich doch ein Anlagekapital; wenn der Staat mehr als 5 Proc. zahlt, so zahlt er mehr, als das Kapital ihm selber dauernd trägt, er ist daher ohne aus seinem eigenen Kapital zu zahlen gar nicht im Stande, auf die Dauer den Zins zu leisten, und wenn er es im Nothfalle gethan hat, so muß er unter allen Umständen suchen, diesen Zinsfuß zu reduciren. Freilich sind hier zwei Fälle möglich.

Zuerst ist es möglich, daß bei irgendeinem Zinsfuße der Börsencurs einer Obligation über pari steht. In diesem Falle ist eine Reduction des Zinsfußes nicht blos nothwendig, sondern auch sehr leicht; denn die Größe der Summe, welche zur Rückzahlung kommt, hängt dann allein von dem Reductionsfuße ab. Man kann dabei als Regel annehmen, daß die Reduction ihr höchstes Maß erreicht, wenn sie, nachdem man sie zu 5 Proc. kapitalisirt hat, den doppelten Betrag des Agios (über pari) ausmacht. Geht die Reduction über diese Grenze, so ist eine starke

Einlösung wahrscheinlich; steht sie darunter, so ist die letztere unwahrscheinlich. Wenn also bei 5procentigen Obligationen der Börsencurs 115 wäre, so ist eine Reduction auf $4\frac{1}{2}$ Proc. ohne Bedenken, da $\frac{1}{2}$ Proc., kapitalisirt zu 5 Proc., 10 ausmacht; eine Reduction auf 4 Proc. dagegen würde bereits viele Einlösungen zur Folge haben, während eine Reduction auf $3\frac{1}{2}$ unthunlich wäre. Die Berechnung beruht darauf, daß der wirkliche Werth von 100 Nominal sich ergibt, wenn man den Curs im Verhältniß zum bestehenden Zins berechnet und mit dem reducirten vergleicht. Ein Curs von 115 bei 5procentigen Obligationen entspräche genau einem Zinse von $4\frac{8}{23}$ Proc.; bei diesem Zinse hätte der Inhaber nichts gegen den Börsencurs verloren. Eine Reduction auf $4\frac{1}{2}$ Proc. ist daher noch ein sehr günstiger Zins. Eine Reduction auf 4 Proc. dagegen bringt schon einen Nachtheil von $\frac{8}{23}$ Proc., der aber für viele durch die Ersparniß der Kosten und die Ungewißheit einer neuen Anlage aufgewogen wird, sodaß hier viele Einlösungen geschehen, andere unterbleiben werden. Ist dies zweifelhaft, so entscheidet wieder die Sicherheit des Börsencurses, denn wenn dieser zwischen 110 und 115 zu schwanken pflegt, so ist auch jener Nachtheil von $\frac{8}{23}$ Proc. ein ungewisser und die Zahl der Einlösungen wird sich danach vermindern. Auf diese Weise ist die Reduction bei einem Curse über pari ziemlich einfach.

Ganz anders aber stellt sich die Reductionsfrage, wenn bei einem gegebenen Zinsfuße der Curs der Obligation unter pari steht. Ein solcher Curs ist immer ein Beweis, daß entweder das Geld theurer, oder die Sicherheit, die der Staat bietet, geringer ist, als sie sein sollte. In diesem Falle ist also die effective Verzinsung natürlich viel höher als die nominelle, da der Staat für 5 Proc. nicht 100, sondern etwa nur 80, oder bei der Rente für 3 Proc. nicht 60, sondern nur 50 bekommen hat. Hier muß der Staat wünschen, die Reduction eintreten zu lassen. Allein besteht seine Schuld aus Obligationen mit gegebenem Nennwerth, so schuldet er formell diesen Nominalbetrag und den Zins; besteht sie aus Rente, so schuldet er den Zins. Er kann daher im ersten Falle formell gar nicht weniger zur Einlösung bieten als den Nominalbetrag, im letztern als einen Betrag gleich der zu 5 Proc. kapitalisirten Rente. Stände also z. B. eine 5procentige Obliga-

tion, die nominell auf 100 lautet, 80 Proc., so müßte er 100 als Einlösung bieten; stände eine 3procentige Rente 50, so müßte er 60 bieten. Es versteht sich von selbst, daß in diesem Falle die ganze Summe zur Einlösung kommen würde, was die Conversion unmöglich macht. Bleibt man daher auf obigem Standpunkte stehen, so leuchtet es ein, daß jede Conversion ausgeschlossen wird gerade da, wo sie am nothwendigsten erscheint, nämlich wenn durch den Emissionscurs unter pari der Staat seine Schulden über 5 Proc. verzinst. Hier scheint die Reduction daher zu einem absoluten Widerspruche zu führen. Denn wenn der Staat bei einem solchen niedern Emissionscurse ernstlich an Reduction dächte, so würde ihm niemand Geld leihen, da am Ende der Zins sich nicht durch Willkür, sondern nach bestimmten Gesetzen ordnet und seine Höhe unbedingt im wesentlich richtigen Verhältnisse zu der Sicherheit steht, die ihm der Staat bietet. Die Aussicht auf eine baldige Reduction einer Schuld, die z. B. bei einem Emissionscurse von 80 5 Proc. gibt und die daher alsbald die Inhaber der Obligationen zwänge, entweder nur noch 4 Proc. oder 80 Kapital zu nehmen, würde den Curs noch unter 80 drücken und die Reduction sehr theuer machen. Andererseits kann kein Staat der Welt auf die Dauer mehr als 5 Proc. zahlen. Und hier liegt daher die wahre Schwierigkeit der Zinsenreduction.

Allerdings kann nun der Staat, um den höhern Emissionscurs zu erzielen, die Reduction entweder durch das Tilgungssystem selbst, oder durch ein eigenes Gesetz ausschließen. Das erste ist offenbar der Fall bei den verlosbaren Anlehnen, das zweite kann bei jedem Anlehn ausdrücklich ausgesprochen werden. Allein wenn damit die Interessen der Gläubiger geschützt sind, so ist die Unmöglichkeit der Zinszahlung des Staats dadurch nicht aufgehoben. Es heißt den Knoten durchschneiden, nicht ihn lösen.

Ein zweiter Weg wäre dabei nun der, an die Stelle des Nennwerthes der Obligation den Verkehrswerth derselben, den Börsencurs, zu setzen und diesen der Reduction zu Grunde zu legen. Dies geschähe in der Weise, daß der Staat den Inhabern der Obligation statt der versprochenen Verzinsung eine 5procentige Verzinsung dieses Curswerthes der Obligation, oder aber den Betrag des Curswerthes anböte; also wenn z. B. eine 5procentige Obligation 80 stände, die Wahl freigäbe, ob die Inhaber 80, oder

4 Proc. haben wollen. Hier entsteht nur die Frage, ob der Staat berechtigt ist, nachdem er sich für 100 schuldig bekannt, 80 anzubieten. Es wird nun wol nicht leicht jemand gefunden werden, der für ein solches Verfahren einen formellen Rechtstitel zu Wege brächte. Will man dieses Verhältniß aber würdigen, so muß man einen andern Standpunkt annehmen. Ist man sich nämlich einig, daß der Staat mehr Zins zahlt, als das Kapital trägt, das er geliehen hat, so ist man sich im Grunde auch darüber einig, daß der Staat unfähig ist, auf die Dauer seine Verpflichtungen zu halten. Wir nehmen nun an, daß 5 Proc. das Höchste ist, was ein Staat auf die Dauer für seine Schuld zu zahlen im Stande ist. Zahlt er mehr, so kann das Mehr von einem zweifachen Standpunkte aus betrachtet werden. Es erscheint entweder als eine Versicherungsprämie oder als eine Kapitalabzahlung; denn ein Zins ist es in Wahrheit *nicht*. Ist es nun das erstere, so hat der, der den höhern Zins empfängt, die Wahrscheinlichkeit bereits in seine Berechnung aufgenommen, daß die Zinszahlung keine dauernde sein werde. Ist das zweite der Fall, so ist der Zinsbetrag überhaupt zum Theil eine Amortisationsquote. *Seinem Wesen nach* enthält jedes Anlehn mit einem höhern als einem 5procentigen Zins schon die Erklärung, daß der Staat dieses Plus auf die Dauer nicht zahlen werde, und zugleich den Preis für das Wegfallen dieser Gewißheit des Gläubigers. *Dem Wesen nach* muß der letztere die Sache auch so betrachten; denn wenn er die Natur der Sache noch überhaupt neben seinem formellen Recht gelten lassen will, so muß er sich selbst sagen, daß er auf die Dauer auf einen so hohen Zins eigentlich nie hat rechnen dürfen. Der formelle Rechtstitel tritt daher mit dem wirthschaftlichen Wesen des Zinsfußes hier in Widerspruch, und auf die Dauer wird stets in solchem Falle der erstere dem letztern unterliegen, um so mehr, als vermöge jenes allgemeinen Princips über die Zinshöhe der Staat gerade durch die Zahlung des mehr als 5procentigen Zinsfußes schließlich factisch unfähig werden muß, auch nur die 5 Proc. Zinsen zu zahlen. Das unbedingte Festhalten an Recht und Pflicht hat daher stets zuletzt die wirthschaftliche Unmöglichkeit zur Folge, das Recht zu befriedigen und die Pflicht zu erfüllen, und an die Stelle beider muß daher dasjenige treten, was dem wahren Wesen der Sache genügt, die

Zurückführung auf den 5procentigen effectiven Zinsfuß als Maximum durch eine richtige Zinsenreduction.

Dabei muß allerdings das festgehalten werden, daß der Staat diese Reduction ebenso wenig unmittelbar nach der Contrahirung ausüben als sie überhaupt gänzlich bei der Contrahirung ausschließen soll. Denn wenn er das letztere nicht halten kann, so würde das erstere den Credit schon bei der ersten Emission so ernstlich erschüttern, daß der Emissionscurs in gar keinem Verhältniß zur Verzinsung stehen würde. Hier gibt es dafür nur Einen Weg; und dieser Weg führt uns allerdings zu einem ganz andern System der Staatsschuldenverwaltung als dem gegenwärtigen. Wir halten aus guten Gründen dafür, daß es für die Zukunft das allein richtige, und daß es allein im Stande ist, einerseits die Völker mit der wachsenden Last der Staatsschulden auszusöhnen, andererseits die letztern in Harmonie mit ihrem höchsten Princip, ihrer Reproductivität in der Verwaltung, zu bringen und endlich doch dem Kapital Anlaß zu geben, sich an der Staatsschuld zu betheiligen. Wir setzen die Elemente desselben hierher, ohne uns auf genauere Begründung an diesem Orte einzulassen, in der innigen Ueberzeugung, daß das gegenwärtige System überhaupt für die Dauer unhaltbar ist, und daß die folgenden einfachen Grundsätze die Basis für die nächste Epoche des Staatsschuldenwesens bilden werden. Wir können aber doch nicht umhin, mit allem Nachdruck zu betonen, daß die Staaten die folgenden Systeme bereits bei den Eisenbahnen anwenden, und daß das Kapital der ganzen Welt sich nie nnd nirgends geweigert hat, es anzunehmen und damit zu operiren!

Erstlich soll keine Staatsschuld mehr auf unbestimmte Dauer, sondern stets nur höchstens auf (90) Jahre contrahirt werden, sodaß nach (90) Jahren die ganze Schuld erloschen ist.

Zweitens soll keine Tilgung irgendeiner Art mehr stattfinden, sondern der Zinsfuß soll die Tilgung enthalten, so zwar, daß die Dauer der Schuld nach der Höhe des Zinsfußes bestimmt wird; je höher der Zinsfuß, desto kürzer die Schuldbauer.

Drittens soll jede Reduction der Zinsen — selbst unter Hinweisung auf die Verlängerung und Schuldbauer — unbedingt ausgeschlossen sein; dagegen soll die Erhöhung des Zinsfußes als

Zahlung einer höhern Amortisationsquote und mithin Verkürzung der Amortisationszeit durch ein Gesetz eingeführt werden können.

Viertens endlich soll schon jetzt jeder verständige Mann sich mit dem Gedanken vertraut machen, der künftig das ganze Staatsschuldenwesen definitiv beherrschen wird, daß alles, was er, in welcher Form es immer sein möge, mehr als höchstens 5 Proc. für seine Staatsschuld erhält, überhaupt gar kein Zins, sondern eine Amortisationsquote seiner Forderung an den Staat ist; daß er deshalb, wenn er mehr als 5 Proc. von seinen Forderungen verzehrt, nicht mehr von seinen Zinsen, sondern von seinem Kapital lebt und das Kapital verbraucht, weil weder er selbst noch der Staat es jemals werden ändern können, daß kein Kapital auf die Dauer mehr als 5 Proc. trägt, und daß der beste Wille so wenig als die höchste Noth den Staat dazu fähig machen können, das wirthschaftlich Unmögliche selbst dann zu erfüllen, wenn es mit dem klarsten formellen Rechte zugesagt worden ist.

Die Ausführung dieser Gedanken gehört allerdings noch nicht der heutigen Finanzwissenschaft; sie ist eine Aufgabe der künftigen Staatswirthschaft; mit dem höchsten Princip der Gegenwart der letztern haben wir begonnen, mit dem Princip ihrer Zukunft schließen wir.

Nebenius hat die Frage nach der Reduction zuerst eingehend behandelt und den Satz aufgestellt, daß die Reduction Pflicht der Regierung sei, wenn sie eine Verminderung des Zinses dadurch erzielen könne (S. 280 fg.), hätte er die „Gerechtigkeit", die er für die Zinsreduction anruft (S. 207), genauer untersucht, so wäre er wol zu Sätzen gelangt, die den obigen sehr analog sind. Rau hat die einzelnen Gesichtspunkte mit aller Klarheit specificirt (§. 510—514). Die wichtigste Frage, ob eine Reduction rechtlich und politisch zulässig ist, indem man nicht den Nennwerth, sondern den durchschnittlichen Curswerth anbietet, wenn der Curs unter pari steht, ist nicht erörtert. Die Reductionsplane sind Sache der Berechnung. Die Zusicherung, welche die Regierungen zuweilen geben, daß binnen einer gewissen Zeit keine Kündigung und also auch keine Reduction stattfinden solle, wie bei den österreichischen Anleihen von 1841 (Dessary, §. 85), haben natürlich nur einen Sinn, wenn die Wahrscheinlichkeit eines Curses über pari vorliegt.

Die Reduction der Consols von Gladstone (1853) auf 3 Proc.

lag ebenso. Der Reduction der französischen Rente, die seit 1836 Gegenstand beständiger Kämpfe in Frankreich bildete, bis sie endlich 1845 zuerst, und dann wieder 1852 vollzogen ward, wurde die Kapitalisirung zu c. 5 Proc. zu Grunde gelegt, und jedesmal, gerade wie bei der preußischen Reduction von 5 auf 4 Proc. 1840, versprochen, daß keine weitere Reduction innerhalb einer gewissen Reihe von Jahren stattfinden solle. Es ist schwer zu verkennen, daß alle diese Reducirungen nur als halbe Maßregeln — erstes unsicheres Auftreten einer neuen Gestalt der Dinge — erscheinen.

Druck von F. A. Brockhaus in Leipzig.

